

Manuel SEC95

pour le déficit public
et la dette publique



COMMISSION
EUROPÉENNE



THÈME 2
Économie
et
finances

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002

ISBN 92-894-3232-2

© Communautés européennes, 2002

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

PRÉFACE

La procédure concernant les déficits excessifs, définie par le Traité de Maastricht (article 104) et mise en œuvre dans l'Union européenne à partir de 1994, a été un défi important pour la Commission européenne, en particulier dans ses aspects statistiques. Eurostat s'est efforcé de garantir une bonne application du cadre conceptuel de référence, le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC, 2ème édition), afin d'obtenir des données statistiques comparables pour l'évaluation de la convergence. Les critères d'évaluation statistique ont été rendus transparents, et un consensus s'est dégagé quant à leur pertinence.

Depuis février 2000, c'est le SEC95 qui est le cadre conceptuel de référence, juridiquement contraignant dans l'Union européenne. Le présent manuel a pour but d'aider à son application pour le calcul du déficit public et de la dette publique. Il apporte les réponses appropriées à la plupart des problèmes statistiques et comptables qui se sont posés dans l'Union européenne au cours des dernières années.

C'est le résultat d'un travail collectif de réflexion, d'élaboration et de rédaction effectué par un groupe d'experts, coordonné par Eurostat, représentant les Etats membres de l'UE, la Commission (Eurostat et la Direction générale des Affaires économiques et financières) et la Banque Centrale Européenne. L'apport des statisticiens et comptables nationaux européens, dans les groupes de travail des comptes financiers et des comptes nationaux, a été décisif. Qu'ils en soient ici remerciés.

Ayant reçu l'approbation du Comité du programme statistique (CPS) et du Comité des statistiques financières, monétaires et de balance des paiements (CMFB), ce manuel est un complément indispensable au SEC95 et au SCN93. Il est d'une grande utilité pour les statisticiens et les spécialistes de finances publiques dans l'Union européenne, mais aussi au-delà, et en particulier pour les pays candidats à l'accession. Il est aussi une contribution à la discussion du système de Statistiques de Finances Publiques (SFP) du FMI, que sa révision actuelle a rapproché des concepts du SCN.

Cette deuxième édition est une mise à jour importante du manuel (première édition: janvier 2000), enrichissant la II^{ème} partie (privatisation dans les pays en transition, rééchelonnement de dettes), la IV^{ème} partie, désormais intitulée "Baux, licences et concessions" (incluant une vue d'ensemble de ce type d'opérations), et la V^{ème} partie (Addendum sur la dette publique).

Devenue publication officielle d'Eurostat, le manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique (deuxième édition) sera donc accessible à un public plus large, désireux de comprendre les traitements comptables mis en œuvre par les statisticiens européens en matière de finances publiques.

30 avril 2002

Bart MEGANCK
Directeur

- Directeur de la publication: Bart Meganck
- Rédaction: Ont régulièrement contribué aux travaux:
 - Institutions européennes: Jean-Pierre Dupuis (Commission, Eurostat)
Denis Besnard (Commission, Eurostat)
Christine Coin (Commission, Eurostat)
Christian Ravets (Commission, Eurostat)
Gilles Revelin (Commission, Eurostat)
Jonas Fischer (Commission, DG ECFIN)
Philippe de Rougemont (BCE)
 - Etats membres de l'UE: Wolfgang Eichmann (D)
Jeff Golland (UK)
Ana M. Leal (P)
Jacques Magniez (F)
Carsten Petersen (DK)
Emilia Scafuri (I)
- Assistante: Elisabeth Bastien (Commission, Eurostat)

TABLE DES MATIÈRES

Préface	3
Ière partie	Délimitation du secteur des administrations publiques7
I.1.	Critères de classement des unités dans le secteur des administrations publiques...9
I.2.	Unités particulières.....18
IIème partie	Relations entre les administrations publiques et les entreprises publiques ...23
II.1.	Vue d'ensemble des principes25
•	Principes généraux.....25
•	Application aux opérations du SEC9531
II.2.	Les ventes d'actifs (privatisations)38
•	Ventes directes et indirectes d'actifs financiers et non financiers38
•	Cas d'un holding public qui conserve les recettes de privatisation46
•	La privatisation dans les pays en transition50
II.3.	Les apports de capitaux62
•	Les apports de capitaux aux entreprises publiques62
•	Les apports de capitaux en nature.....70
II.4.	L'Etat et la dette des entreprises publiques.....75
•	Reprise de dettes, annulation de dettes75
•	Rééchelonnement de dettes84
•	Dette des entreprises publiques garantie par l'Etat.....97
II.5.	L'Etat et le secteur financier100
•	L'or et les devises de la banque centrale.....100
•	La défaisance financière112
IIIème partie	Enregistrement des opérations en droits constatés121
III.1.	Les impôts et les cotisations sociales: principes généraux.....123
III.2.	Changement des dates d'exigibilité des impôts, subventions, salaires, cotisations et prestations sociales129
III.3.	Les intérêts132
III.4.	Le cas des décisions de justice avec effet rétroactif158
IVème partie	Baux, licences et concessions161
IV.1.	Vue d'ensemble (classification de certaines recettes publiques)163
IV.2.	Attribution de licences de téléphonie mobile174
IV.3.	Vente en cession-bail ("sale and leaseback").....181
IV.4.	Financement et exploitation d'infrastructures publiques par le secteur des entreprises.....186
Vème partie	Addendum sur la dette publique201
V.1.	Le calcul de la dette publique203
V.2.	Dette en devise étrangère (swaps de devises sur instruments de dette)207
V.3.	Les accords de rachat221
Appendice229
•	Règlement du Conseil 3605/93 révisé sur la Procédure concernant les déficits excessifs231
•	Questionnaire PDE.....237
Index247

I^{ère} PARTIE

Délimitation du secteur des administrations publiques

SOMMAIRE

I.1. Critères de classement des unités dans le secteur des administrations publiques

- I.1.1 Contenu du secteur des administrations publiques
- I.1.2 Définition du secteur des administrations publiques
- I.1.3 Le concept d'unité institutionnelle
- I.1.4 Le concept d'unité institutionnelle publique
- I.1.5 La distinction marchand/non marchand appliquée aux unités institutionnelles publiques
- I.1.6 Mots-clés et références

I.2. Unités particulières

- I.2.1 Fonds de pension
- I.2.2 Unités exerçant des activités financières
- I.2.3 Sociétés holding publiques
- I.2.4 Organismes de gestion de la dette publique
- I.2.5 Organismes régulateurs du marché agissant au nom de la Communauté européenne (FEOGA, etc.) ou autres unités exerçant à la fois une activité marchande et une activité de redistribution

I.1 Critères de classement des unités dans le secteur des administrations publiques

1. Contenu du secteur des administrations publiques

Il s'agit ici d'indiquer les étapes à suivre pour déterminer si une unité fait ou non partie du secteur des administrations publiques.

1.1 S'agit-il d'une unité institutionnelle?

Le classement dans les différents secteurs doit être effectué au niveau des unités institutionnelles. Dans le SEC95, une unité est dite institutionnelle dès lors qu'elle jouit de l'autonomie de décision et qu'elle dispose d'une comptabilité complète. Les producteurs qui ne sont pas des unités institutionnelles sont à classer dans le secteur institutionnel auquel l'unité qui les contrôle appartient. Par conséquent, les producteurs publics non dotés de la personnalité juridique appartiennent au secteur des administrations publiques, sauf s'ils peuvent être considérés comme des quasi-sociétés (c'est-à-dire comme des unités marchandes qui disposent d'une comptabilité complète et dont le comportement économique et financier s'apparente à celui des sociétés).

1.2. S'agit-il d'une unité institutionnelle privée (non contrôlée par une administration publique) ou publique (contrôlée par une administration publique)?

Le contrôle d'une unité, défini comme la capacité d'en définir la politique générale, est un critère essentiel pour le classement dans les différents secteurs. Il peut y avoir des producteurs privés dans tous les secteurs, sauf dans celui des administrations publiques. En revanche, les producteurs publics peuvent appartenir soit au secteur des sociétés (s'il s'agit de producteurs marchands), soit à celui des administrations publiques (s'il s'agit de producteurs non marchands). Le classement des institutions sans but lucratif (ISBL) est un cas particulier: pour être considérée comme un producteur public, une ISBL doit être à la fois contrôlée et majoritairement financée par une administration publique.

1.3. L'unité institutionnelle publique est-elle marchande ou non marchande?

Lorsque la fonction principale de l'unité institutionnelle publique consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale, cette unité doit être classée dans le secteur des administrations publiques. En revanche, lorsque la fonction principale de l'unité institutionnelle publique est l'intermédiation financière, cette unité doit être classée hors du secteur des administrations publiques, dans celui des sociétés financières.

Dans les autres cas, il faut, pour déterminer le secteur dont relève l'unité institutionnelle publique, vérifier si cette unité est marchande ou non marchande; en d'autres termes, les ventes couvrent-elles ou non plus de 50% des coûts de production?

Le secteur des administrations publiques ne comprend que des unités institutionnelles publiques non marchandes, mais ces dernières peuvent comprendre des unités d'activité économique (UAE) locales secondaires marchandes (qui ne sont pas considérées comme des quasi-sociétés) qui font également partie du secteur des administrations publiques.

2. Définition du secteur des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale:

- a) les organismes administratifs publics (autres que les producteurs publics constitués en sociétés publiques, ou dotés d'un statut qui leur confère la personnalité juridique, ou encore classés dans les quasi-sociétés, lorsque ces producteurs relèvent des secteurs des sociétés financières ou non financières) qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands;
- b) les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des autres producteurs non marchands contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques;
- c) les fonds de pension autonomes s'ils sont obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires et si les administrations publiques sont responsables de leur gestion pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Le secteur des administrations publiques comprend quatre sous-secteurs:

- a) administration centrale (S.1311);
- b) administrations d'états fédérés (S.1312);
- c) administrations locales (S.1313);
- d) administrations de sécurité sociale (S.1314).

Pour qu'une unité soit classée dans le secteur des administrations publiques ainsi défini, il faut, que ce soit:

- 1) une unité institutionnelle;
- 2) une unité institutionnelle publique;
- 3) une unité institutionnelle publique non marchande.

3. Le concept d'unité institutionnelle

3.1. Les règles

Le paragraphe 2.12 du SEC95 établit les règles permettant de considérer une unité comme unité institutionnelle.

On considère qu'une unité résidente constitue une unité institutionnelle si elle jouit de l'autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale et si elle tient une comptabilité complète, ou s'il était possible et sensé, d'un point de vue économique et juridique, d'établir pour elle, le cas échéant, une comptabilité complète.

Pour pouvoir dire qu'une unité jouit de l'autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale, elle doit:

- a) être en droit de posséder en toute autonomie des biens et des actifs; elle est donc en mesure d'échanger la propriété de biens ou d'actifs lors d'opérations réalisées avec d'autres unités institutionnelles;
- b) avoir la capacité de prendre des décisions économiques et d'exercer des activités économiques dont elle est tenue directement responsable en droit;
- c) avoir la capacité de souscrire des engagements, de contracter des dettes et autres obligations et de passer des contrats en son propre nom.

Une unité tient une comptabilité complète si elle garde des enregistrements comptables couvrant toutes les opérations économiques et financières qu'elle a effectuées pendant la période comptable, ainsi qu'un bilan de ses actifs et de ses passifs.

3.2. Application des règles

Lorsqu'une unité publique est dotée d'un statut qui lui confère la personnalité juridique, elle peut être considérée comme une unité institutionnelle, et être classée dans le secteur des administrations publiques si c'est un producteur non marchand.

Le secteur des administrations publiques comprend également des unités qui ne sont pas reconnues comme des unités institutionnelles.

Si une unité ne tient pas une comptabilité complète (ou s'il n'est pas possible et sensé d'en établir une pour elle), elle doit être intégrée dans l'unité institutionnelle dont les comptes englobent sa comptabilité partielle.

Si une unité ne dispose pas de l'autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale, elle doit être intégrée dans l'unité qui la contrôle.

Toutefois, certaines unités tiennent une comptabilité complète, exercent une activité marchande et ont un comportement économique et financier analogue à celui des sociétés. Ces unités sont censées jouir d'autonomie de décision et elles doivent être classées hors du secteur des administrations publiques, dans le secteur des sociétés, en tant que quasi-sociétés.

4. Le concept d'unité institutionnelle publique

4.1. Règles du SEC

Un producteur public se définit comme un producteur contrôlé par une administration publique. Cas particulier, l'ISBL qui sera considérée comme un producteur public à partir du moment où elle est contrôlée et majoritairement financée par une administration publique. Tous les autres producteurs sont des producteurs privés.

Le contrôle se définit comme la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie d'une unité institutionnelle en nommant, au besoin, ses directeurs ou administrateurs.

La détention de plus de la moitié des parts d'une société est une condition suffisante, mais pas nécessaire, du contrôle de celle-ci. En outre, une administration publique peut exercer le contrôle sur une société du fait d'une loi, d'un décret ou d'un statut spécifique qui lui donne le pouvoir de déterminer la politique de la société ou d'en nommer les directeurs.

4.2. Application des règles

Cette définition du contrôle s'applique également aux ISBL. Cependant, lorsque les critères ci-dessus ne sont pas formellement satisfaits ou en l'absence de loi spécifique, il convient d'utiliser une définition plus opérationnelle du contrôle: une intervention publique sous la forme de dispositions générales applicables à toutes les unités exerçant la même activité ne doit pas être considérée comme un critère pertinent pour déterminer si une administration publique contrôle une unité particulière.

Une administration publique exerce le contrôle d'une unité lorsqu'elle influence la gestion de cette unité particulière, indépendamment de la supervision générale exercée sur toutes les unités similaires.

4.3. Exemple: les établissements scolaires

Une administration publique contrôle un établissement scolaire lorsque son approbation est nécessaire pour ouvrir de nouvelles classes, réaliser des investissements importants ou contracter un emprunt ou si cette administration publique a le pouvoir d'empêcher l'établissement de mettre fin à ses relations avec elle.

En revanche, l'administration publique ne contrôle pas l'unité si son rôle se borne à financer l'établissement ou à superviser la qualité de l'enseignement qui y est dispensé (fixation des programmes généraux ou du nombre maximal d'élèves par classe).

5. La distinction marchand/non marchand appliquée aux unités institutionnelles publiques

Conformément à la définition que donne le SEC95 des administrations publiques, les unités institutionnelles publiques qui effectuent des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale ou qui appartiennent à la catégorie des producteurs non marchands sont à classer dans le secteur des administrations publiques. La détermination du caractère marchand ou non marchand des activités d'un producteur public permet de classer celui-ci dans le secteur des sociétés ou dans celui des administrations publiques. Les producteurs considérés comme des intermédiaires financiers constituent toutefois une exception: ils relèvent en effet du secteur des sociétés financières et non de celui des administrations publiques.

5.1. Le concept de "prix économiquement significatif"

Tant dans le SCN 93 (§§6.45 et 6.50) que dans le SEC95 (§3.19), la distinction entre producteurs marchands et producteurs non marchands dépend du critère des prix économiquement significatifs.

Un prix est dit économiquement significatif à partir du moment où il exerce une influence significative sur les quantités que les producteurs sont disposés à mettre sur le marché et sur celles que les acheteurs sont disposés à acquérir.

En revanche, un prix est dit économiquement non significatif lorsqu'il n'a que peu ou pas d'impact sur les quantités que le producteur est disposé à mettre sur le marché et lorsqu'il n'a qu'une influence négligeable sur les quantités demandées. Il s'agit donc d'un prix qui n'est quantitativement significatif ni du point de vue de l'offre ni du point de vue de la demande.

De tels prix sont généralement pratiqués pour rapporter quelque revenu ou pour obtenir une réduction de la demande excédentaire que pourrait créer la gratuité totale des services fournis, mais ils n'ont pas pour objectif d'éliminer une telle demande.

À partir du moment où la quantité totale d'un bien ou d'un service non marchand destinée à être offerte a été déterminée sur la base de considérations administratives, sociales ou politiques, le prix du bien ou du service est délibérément fixé bien en-dessous du prix qui équilibrerait le marché.

La différence entre un prix économiquement non significatif et un prix nul n'est alors qu'une question de degré. Le prix économiquement non significatif n'a qu'une fonction dissuasive vis-à-vis des unités dont les besoins sont les moins impérieux, sans pour autant provoquer une réduction importante de la demande totale.

Un producteur est dit marchand lorsqu'il vend sa production à des prix économiquement significatifs. En revanche, les producteurs non marchands fournissent la majorité de leur production à d'autres unités soit gratuitement, soit à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs.

En outre, le SEC95 établit des règles complémentaires pour distinguer producteurs marchands et producteurs non marchands.

5.2. La règle des 50%

Dans le SEC95, la notion de prix économiquement significatif est mise en pratique sur la base du critère des 50%. En d'autres termes, toute production est réputée vendue à des prix économiquement significatifs si le produit de la vente couvre plus de 50% des coûts de production.

Pour distinguer producteurs marchands et autres producteurs non marchands sur la base du critère des 50%, il convient de définir les notions de "produit des ventes" et de "coûts de production".

- a) Le "produit des ventes" couvre toutes les recettes tirées des ventes, à l'exclusion des impôts sur les produits, mais y compris l'ensemble des versements effectués par des administrations publiques ou les institutions de l'Union européenne et accordés à tout producteur exerçant la même activité; tous les versements liés au volume ou à la valeur de la production sont donc inclus, au contraire de ceux destinés à couvrir un déficit global.
- b) Les "coûts de production" sont définis comme la somme de la consommation intermédiaire, de la rémunération des salariés, de la consommation de capital fixe et des autres impôts sur la production. Pour l'application du critère des 50 %, les autres subventions sur la production ne sont pas déduites. Afin d'assurer la cohérence entre les concepts de produit des ventes et de coûts de production, ces derniers excluent tous les coûts liés à la formation de capital pour compte propre.

Le critère des 50% doit être appliqué en considérant plusieurs années successives; il ne le sera strictement que s'il se vérifie depuis plusieurs années, ou s'il est constaté pour l'année en cours et qu'on s'attend à ce qu'il le soit encore les prochaines années. Des variations mineures du volume des ventes d'une année à l'autre n'imposent pas de reclasser les unités institutionnelles (ni leurs UAE locales et leur production).

Ce critère permet également de déterminer si une unité des administrations publiques peut être considérée comme une quasi-société publique: on ne peut en effet parler de quasi-société que si le critère des 50% est respecté.

5.3. La frontière entre les impôts et les ventes de services des administrations publiques

- Un paiement à l'administration publique doit être traité comme une vente de service par l'administration publique si celle-ci utilise l'octroi d'autorisations pour exercer une fonction régulatrice déterminée (comme la vérification de la compétence ou de la qualification de la personne concernée, de l'adéquation ou de la sécurité de locaux professionnels, de la fiabilité ou de la sécurité des équipements utilisés, de la qualité ou de la conformité des biens et des services produits) et si ce paiement est clairement proportionné au coût de la fourniture du service.

Conformément aux conventions retenues dans le SEC95, ceci est le cas pour les droits acquittés pour obtenir un permis de conduire, une licence de pilotage et un permis de port d'armes, les redevances de radio-télévision, les droits d'entrée dans les musées et les bibliothèques et les redevances pour l'enlèvement des ordures.

- Les paiements qui ne remplissent aucune des deux conditions ci-dessus doivent être traités en impôts.

Conformément aux conventions retenues dans le SEC95, ceci est le cas pour les droits acquittés pour la détention ou l'utilisation de véhicules, de bateaux ou d'avions, et pour l'obtention de permis de tir, de chasse ou de pêche.

5.4. Application de la règle des 50%

Les unités institutionnelles publiques qui sont majoritairement financées par les ménages, les employeurs et les sociétés d'assurance privées sont des producteurs marchands et doivent être classées en sociétés publiques.

Les unités institutionnelles publiques qui sont majoritairement financées par une administration publique, soit en fonction de leurs coûts de production, soit sur la base d'une négociation (budget global) axée sur plusieurs facteurs (production finale, entretien du bâtiment, investissements en équipements techniques, paiement de la rémunération des salariés, etc.), appartiennent au secteur des administrations publiques parce que ce mode de financement ne correspond pas à des ventes de biens ou de services.

Dans d'autres cas, le classement de l'unité institutionnelle publique dépendra du traitement accordé, pour appliquer la règle des 50%, aux montants versés par une administration publique en contrepartie de services effectivement fournis par l'unité en question durant la période de référence. L'unité sera marchande et classée en sociétés publiques si ces paiements sont considérés comme des ventes; dans le cas contraire, elle sera non marchande et classée dans le secteur des administrations publiques.

Pour déterminer la nature de ces paiements, il pourrait s'avérer utile de vérifier si, outre ces versements, l'administration publique comble systématiquement tout déficit important des unités publiques en question.

Les paiements versés par les administrations publiques aux unités institutionnelles publiques en contrepartie de services effectivement fournis doivent, pour l'application du critère des 50%, être considérés comme des ventes dès lors que les prix pratiqués sont économiquement significatifs, c'est-à-dire dans les deux cas ci-dessous:

- Lorsque les prix payés par les administrations publiques aux producteurs publics en contrepartie de services effectivement fournis sont également appliqués aux services similaires (de même qualité) fournis par des producteurs privés, qui acceptent de vendre des services aux administrations publiques sur la base de ces prix.

Le raisonnement est le suivant: l'existence de producteurs privés garantit que les prix pratiqués sont économiquement significatifs et, par conséquent, les prix des services fournis par les producteurs publics sont aussi économiquement significatifs.

- En l'absence de producteurs privés dans la branche d'activité concernée, lorsque les administrations publiques paient les unités publiques en fonction des services effectivement fournis (plutôt que par une prise en charge de leurs coûts de production), en vue de pouvoir exercer une influence économiquement significative sur l'offre et la demande.

Ainsi, une administration publique peut, par les prix qu'elle paie pour différents services, vouloir inciter les unités publiques à proposer des services spécifiques correspondant aux priorités publiques.

Le prix payé par une administration publique est économiquement significatif pour le producteur public dans la mesure où celui-ci n'est financé qu'en fonction du volume de sa production. Le producteur public agit alors comme une entité économique soumise aux lois du marché. Dans un tel cas de figure, le déficit de l'unité ne devrait pas être automatiquement comblé par l'administration publique et la logique voudrait que les unités publiques qui ne peuvent survivre dans de telles conditions disparaissent.

Les paiements versés par les administrations publiques aux unités institutionnelles publiques en contrepartie de services effectivement fournis ne doivent pas, pour l'application du critère des 50%, être considérés comme correspondant à des ventes dès lors que les prix pratiqués sont économiquement non significatifs, c'est-à-dire dans les deux cas ci-dessous.

- Lorsque les prix payés par les administrations publiques aux producteurs publics en contrepartie de services effectivement fournis ne peuvent pas être appliqués aux services similaires fournis par des producteurs privés parce que ces producteurs privés font l'objet d'une discrimination en la matière ou parce qu'ils n'acceptent pas de fournir ces services sur ces bases; par conséquent, les prix payés par les administrations publiques aux producteurs privés, pour des services similaires et à qualité égale, diffèrent totalement de ceux payés aux producteurs publics.
- En l'absence de producteurs privés dans la branche d'activité concernée, lorsque la situation sur le marché de l'unité publique n'est pas la même que celle que pourrait avoir une unité privée parce qu'une administration publique comble son déficit en toutes circonstances. Aussi le montant total des paiements versés à l'unité publique par l'administration publique reste-t-il lié aux coûts de production de l'unité. Dans un tel cas de figure, l'administration publique ne décide de financer l'unité publique en fonction des services effectivement fournis que pour des raisons purement administratives, afin d'allouer les financements, de contrôler et de comparer les coûts de production et d'améliorer la productivité interne des unités publiques.

5.5. Application aux hôpitaux

L'enquête réalisée en 1999 par Eurostat concernant le classement sectoriel des hôpitaux publics et des maisons de retraite d'après le SEC95 a fait apparaître d'importantes disparités entre les Etats membres quant à la manière dont sont effectués les paiements de l'administration publique aux hôpitaux publics:

- i) en fonction de leurs coûts;
- ii) sur la base d'une négociation (budget global) entre l'administration publique et chaque hôpital. Ces négociations sont axées sur plusieurs facteurs (production finale, entretien du bâtiment, investissements en équipements techniques, paiement des rémunérations des salariés, etc.);
- iii) selon un système de tarification propre aux hôpitaux publics;
- iv) selon un système de tarification appliqué aux hôpitaux tant publics que privés;

Seuls les paiements relevant du point iv) peuvent être considérés comme correspondant à des ventes.

6. Mots-clés et références

Opération effectuée par une unité pour le compte d'une autre	SEC95, §1.41
Unité institutionnelle	SEC95, §2.12
Quasi-société	SEC95, §2.13, point f
Société holding	SEC95, §2.14
Organisme régulateur du marché	SEC95, §§2.21, 2.69
Intermédiation financière	SEC95, §§2.32 à 2.38
Fonds de pension	SEC95, §2.64
Administration de sécurité sociale	SEC95, §2.74
Secteur et sous-secteurs des administrations publiques	SEC95, §§2.68 à 2.74
Contrôle	SEC95, §§2.26 et 3.28 à 3.29
Prix économiquement significatif	SEC95, §3.19
Institution sans but lucratif	SEC95, §3.31
Marchand/non marchand	SEC95, §§3.27 à 3.45
Production marchande	SEC95, §3.17
Production non marchande	SEC95, §3.23
Producteur public/privé	SEC95, §§3.28 à 3.29
Régime d'assurance sociale	SEC95, §§4.88 à 4.90

I.2. Unités particulières

1. Fonds de pension

1.1. Nouvelles règles de classement

Dans le SEC79 comme dans le SEC95, les fonds de pension non autonomes ne sont pas des unités institutionnelles; ils font partie des unités institutionnelles qui les ont créés.

Le SEC95 introduit une nouveauté en ce qui concerne le classement des fonds de pension qui sont des unités institutionnelles: dans le SEC79, ils sont considérés comme appartenant soit au secteur des sociétés d'assurance si, pour chaque assuré, le montant de la prime est proportionnel aux risques auxquels il est exposé, soit au sous-secteur des administrations de sécurité sociale en l'absence d'une telle proportionnalité.

Dans le SEC95, la distinction entre le sous-secteur des sociétés d'assurance et des fonds de pension (S.125) et le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) a changé. Le paragraphe 2.74 du SEC95 indique que le sous-secteur des administrations de sécurité sociale réunit toutes les unités institutionnelles qui satisfont aux deux critères suivants:

- a) "certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires";
- b) "indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations".

Ces deux critères d'ordre institutionnel remplacent le critère de non-proportionnalité du SEC79, qui devient une simple indication pour le classement. Le paragraphe 2.74 du SEC95 précise: "Il convient de noter qu'il n'existe habituellement aucun lien direct entre le montant des cotisations sociales versées par un individu et les risques auxquels il est exposé."

Les régimes d'assurance sociale mis en place par des unités des administrations publiques pour leur propre personnel sont à considérer selon le cas comme des régimes privés avec constitution de réserves ou comme des régimes sans constitution de réserves et non comme des régimes de sécurité sociale. Les fonds de pension autonomes créés par des unités des administrations publiques pour leur propre personnel n'appartiennent pas au secteur des administrations publiques.

Lorsqu'une unité institutionnelle d'une administration publique crée un fonds de pension non autonome, celui-ci n'est pas une unité institutionnelle et doit par conséquent être classé dans le sous-secteur adéquat (administration centrale, administrations d'Etats fédérés ou administrations locales) du secteur des administrations publiques. Toutefois, les actifs doivent, tout comme pour les fonds de pension autonomes, être considérés comme des réserves appartenant aux bénéficiaires et non à l'administration publique concernée. Le cas le plus courant est celui du régime sans constitution de réserves géré par une administration publique qui assure, sur ses propres ressources, des prestations sociales à ses salariés, ex-salariés ou personnes à charge de ceux-ci.

1.2. Conséquences pratiques

Il n'a pas été possible de trouver des exemples concrets de fonds de pension qui, classés dans le secteur des sociétés d'assurance en vertu du SEC79, relèvent désormais du secteur des administrations de sécurité sociale, étant donné que tous les régimes gérés par les administrations publiques sont financés selon le principe de la répartition.

En revanche, on a pu trouver des exemples de fonds de pension qui, classés dans le secteur des administrations de sécurité sociale en vertu du SEC79, appartiennent maintenant au sous-secteur des sociétés d'assurance et des fonds de pension (S.125): en Italie, bon nombre d'unités gérant des régimes d'assurance complémentaire sont concernées, étant donné que ces régimes ne sont pas obligatoires (et ne satisfont donc pas au premier critère fixé par le SEC95 pour que ces unités soient considérées comme des administrations de sécurité sociale).

Aux Pays-Bas, les fonds de retraite anticipée sont dans le cas parce que ces unités ne sont pas gérées par une administration publique en ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations, mais au niveau de la branche d'activité économique (de sorte que ces fonds ne répondent pas au deuxième critère fixé par le SEC95 pour le classement de ces unités dans le secteur des administrations de sécurité sociale).

2. Unités exerçant des activités financières

Le contenu de ce paragraphe ne s'applique qu'aux unités publiques, puisque seules ces unités peuvent être classées dans le secteur des administrations publiques.

Les unités principalement engagées dans des activités d'intermédiation financière et/ou des activités financières auxiliaires sont à classer dans le secteur des sociétés financières (S.12) (SEC95, §2.32).

Les unités engagées dans l'intermédiation financière, telle que définie aux paragraphes 2.32 à 2.35 du SEC95, sont à classer dans les sous-secteurs S.121 (Banque Centrale), S.122 (autres institutions financières monétaires), S.123 (autres intermédiaires financiers, à l'exclusion des sociétés d'assurance et des fonds de pension) et S.125 (sociétés d'assurance et fonds de pension).

En particulier, pour classer les banques communales de crédit et d'épargne comme intermédiaires financiers, il est nécessaire d'examiner si leurs activités de prêt ou d'épargne sont indépendantes de la municipalité concernée (SEC95, §2.38).

Les institutions financières monétaires (IFM) englobent les sous-secteurs S.121 et S.122, qui coïncident avec les institutions financières monétaires à des fins statistiques telles que définies par la Banque Centrale Européenne (liste des IFM dans l'Union européenne et institutions soumises à l'eurosystème de réserve minimale).

Les unités engagées dans les activités financières auxiliaires, telles que définies au paragraphe 2.39 du SEC95, sont à classer dans le sous-secteur S.124 (auxiliaires financiers).

Lorsqu'une unité ne remplit pas clairement les critères établis dans les paragraphes susmentionnés du SEC95, et peut dès lors être classée dans le secteur des administrations publiques (ou des sociétés non financières), il peut être utile d'appliquer le critère des 50% en examinant plusieurs années: il ne le sera strictement que s'il se vérifie sur plusieurs années ou s'il est constaté pour l'année en cours et qu'on s'attend à ce qu'il le soit encore les prochaines années.

Ensuite, les ventes à comparer avec les coûts de production doivent inclure les commissions et les SIFIM (tels que définis au paragraphe 3.63j du SEC95).

Lorsqu'une unité, qui est engagée dans des activités financières, est classée en autre producteur non marchand, les SIFIM ne sont pas à calculer. La production de cette unité des administrations publiques se calcule comme étant égale à la somme des coûts.

3. Sociétés holding publiques

3.1. Les règles

Au paragraphe 2.14, le SEC95 définit les sociétés holding comme des unités institutionnelles dont la fonction principale consiste à exercer le contrôle et la direction d'un groupe de filiales.

Les sociétés holding publiques contrôlant un groupe de sociétés qui sont des producteurs marchands appartiennent au secteur des sociétés non financières (S.11) si l'activité prédominante de ce groupe (mesurée sur la base de la valeur ajoutée) est la production de services non financiers. En revanche, elles relèvent du secteur des sociétés financières (S.12) si l'activité prédominante du groupe est la production de services d'intermédiation financière ou de services financiers auxiliaires.

3.2. Application des règles

Pour qu'une unité soit considérée comme une société holding dans le SEC95, elle doit remplir les deux conditions suivantes: elle doit être une unité institutionnelle et elle doit contrôler et diriger un groupe de filiales.

Les administrations publiques peuvent transférer la propriété juridique, totale ou partielle, de certaines sociétés publiques à des organismes publics spécifiquement créés à cette fin. Ces organismes ne doivent pas nécessairement avoir le statut de société.

De tels organismes peuvent-ils être considérés comme des sociétés holding publiques au sens du SEC95?

Premièrement, il faut que ces organismes soient des unités institutionnelles et, partant, qu'ils agissent de manière autonome et non au nom d'une administration publique dans la gestion des actifs dont la propriété juridique leur a été transférée.

Deuxièmement, ils doivent contrôler et diriger les entreprises publiques en question.

Dans la pratique, cela n'est pas le cas si ces organismes ont été créés:

- pour un objectif précis et limité: par exemple réorganiser, même dans des conditions optimales, le transfert de la propriété des sociétés publiques;
- pour une période donnée.

En ce qui concerne le contrôle des sociétés publiques dont la propriété juridique a été transférée aux dits organismes, il faut que les directeurs de ces sociétés soient nommés par les organismes en question et non par l'administration publique. En outre, les décisions de transfert (total ou partiel) de la propriété de sociétés publiques et d'injection de capitaux dans certaines de ces sociétés publiques doivent être prises par les directeurs de ces organismes et non par l'administration publique.

Il convient par conséquent de classer dans le secteur des administrations publiques les unités créées dans le cadre d'une privatisation en vue de détenir des parts d'entreprises publiques que l'administration publique concernée entend céder, parce que ces unités gèrent les actifs au nom de cette administration publique, qui est à considérer comme le propriétaire véritable des actifs en question. Ces unités ne sont pas des sociétés holding au sens du SEC95 étant donné qu'elles n'influencent pas vraiment (sinon de façon marginale) la gestion des entreprises dont elles détiennent les actifs, mais se bornent plutôt à effectuer des opérations sur les marchés financiers.

Lorsqu'une société holding publique exerce des activités commerciales et marchandes et, parallèlement, gère des actifs en vue de privatiser certaines de ses filiales et lorsqu'il n'est pas possible de subdiviser cette société holding en deux unités institutionnelles distinctes, le paragraphe 1.41 du SEC95 est d'application: "L'opération effectuée par une unité pour le compte d'une autre est enregistrée uniquement dans les comptes de la partie principale à cette opération." Par conséquent, les opérations effectuées par une unité pour le compte d'une autre qui appartient au secteur des administrations publiques doivent être enregistrées dans les comptes de cette dernière.

4. Organismes de gestion de la dette publique

Les organismes de gestion de la dette publique qui sont des unités institutionnelles doivent être considérés comme relevant du secteur des administrations publiques étant donné qu'ils agissent au nom des administrations publiques (§1.41).

5. Organismes régulateurs du marché agissant au nom de la Communauté européenne (FEOGA, etc.) ou autres unités exerçant à la fois une activité marchande et une activité de redistribution

5.1. Les règles

Selon les §2.21 (note de bas de page) et 2.69 a) du SEC95, les organismes régulateurs du marché qui ont pour activité principale ou exclusive d'acheter, de stocker et de vendre des produits agricoles ou alimentaires relèvent du secteur des sociétés non financières.

En revanche, les organismes régulateurs du marché qui, à titre principal ou exclusif, sont de simples distributeurs de subventions sont classés dans le secteur des administrations publiques (sous-secteur de l'administration centrale).

5.2. Application des règles

Les organismes régulateurs du marché peuvent exercer des activités mixtes, c'est-à-dire qu'ils peuvent distribuer des subventions et, parallèlement, acheter, stocker et vendre des produits agricoles ou alimentaires. Dans de tels cas, il faut déterminer si cet organisme peut être subdivisé en deux unités institutionnelles distinctes:

- l'une intervenant sur le marché, à classer dans le secteur des sociétés non financières;
- l'autre distribuant des subventions, à classer dans le secteur des administrations publiques.

S'il n'est pas possible d'opérer cette subdivision, il convient d'appliquer le critère de l'activité principale. La règle est la suivante:

Par convention, ces unités sont à classer soit dans le secteur des administrations publiques si les coûts relatifs aux activités de régulation du marché sont inférieurs à 80% de leurs coûts totaux, soit dans le secteur des sociétés non financières si lesdits coûts sont supérieurs à 80% de leurs coûts totaux.

Les coûts sont calculés de la même manière que la valeur de la production de services non marchands, c'est-à-dire en additionnant la consommation intermédiaire, la rémunération des salariés, la consommation de capital fixe ainsi que les autres impôts sur la production moins les autres subventions sur la production.

Le seuil a été fixé au niveau élevé de 80%, principalement pour les raisons suivantes:

- Il est difficile d'imaginer qu'une société (c'est-à-dire un producteur marchand) puisse distribuer des subventions;
- Dans de nombreux cas, l'organisme en question fait partie ou est étroitement lié à un ministère et son personnel est constitué d'agents de la fonction publique;
- Dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune, l'activité de distribution de subventions a pris davantage d'importance que celle d'intervention sur le marché (achat, stockage et vente de produits agricoles);
- Il faut trouver une solution assurant la stabilité dans le temps du système en ce qui concerne le classement des organismes régulateurs du marché.

5.3. Généralisation de la règle opérationnelle des 80%

Cette règle pourrait également être appliquée aux autres unités qui exercent à la fois une activité marchande et une activité de redistribution.

II^{ème} PARTIE

Relations entre les administrations publiques et les entreprises publiques

SOMMAIRE

II.1. Vue d'ensemble des principes

II.1.1 Principes Généraux

- 1) Identifier le rôle des administrations publiques dans la transaction
- 2) Rendre compte de la réalité économique, par-delà la forme juridique
- 3) La cohérence
- 4) Les notions de revenu et de dividendes

II.1.2 Application aux opérations du SEC95

II.2. Les ventes d'actifs (privatisations)

II.2.1 Traitement des recettes de ventes directes et indirectes d'actifs financiers et non financiers

II.2.2 Cas d'un holding public qui conserve les recettes de privatisation

II.2.3 La privatisation dans les pays en transition

II.3. Les apports de capitaux

II.3.1 Les apports de capitaux aux entreprises publiques

II.3.2 Les apports de capitaux en nature

II.4. L'Etat et la dette des entreprises publiques

II.4.1 Reprise de dettes, annulation de dettes

II.4.2 Rééchelonnement de dettes

II.4.3 Dette des entreprises publiques garantie par l'Etat

II.5. L'Etat et le secteur financier

II.5.1 L'or et les devises de la Banque centrale

II.5.2 La défaisance financière

II.1 VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPES

II.1.1 Principes généraux

1. Identifier le rôle des administrations publiques dans la transaction

Le classement d'une opération impliquant l'administration peut être compliquée par le fait que l'administration publique a différentes fonctions dans l'économie. L'opération peut avoir lieu pour différentes raisons liées aux objectifs différents de l'activité gouvernementale. Le rôle de l'administration publique peut être le suivant:

- **Propriétaire d'actifs financiers**
 - Elle est un investisseur à long terme, recherchant la rentabilité;
 - Elle gère ses liquidités au moyen d'opérations financières de court terme;
 - Elle est l'ultime propriétaire des réserves d'or et de devises.
- **Soutenant l'activité économique et visant des objectifs sociaux¹**
 - Elle verse des subventions et des aides à l'investissement pour préserver l'emploi;
 - Elle met à disposition des infrastructures publiques, par le truchement d'unités publiques - comme pour les transports en commun;
 - Elle met en œuvre des législations de restructuration du secteur public afin d'utiliser le produit des ventes d'actifs au financement d'autres activités.
- **Gérant le budget**
 - Elle lève les impôts et cotisations sociales;
 - Elle effectue des opérations relatives aux pensions de retraite.

Dans certains cas limites, lorsque l'on détermine le classement d'une opération, il est nécessaire de considérer le rôle qui est celui de l'administration publique dans la transaction. Dans certains cas, où elle remplit plusieurs fonctions, il faut analyser la fonction principale - la plus significative - afin d'enregistrer la réalité économique de la transaction.

¹ Parfois mentionné comme "agissant à des fins de politique générale" (voir la définition dans II.2.2, note de bas de page 7)

2. Rendre compte de la réalité économique, par-delà la forme juridique

Les comptes nationaux considèrent avec soin la nature juridique des unités et des transactions afin de procéder à leur classement. Toutefois, il est important, dans certains cas, de regarder au-delà de l'apparence juridique d'une unité ou d'un flux économique, et *d'enregistrer la réalité économique*. Ceci s'applique à la fois au classement des unités et à celui des flux. Cette question est discutée dans le SCN93, chapitre III, partie C. En voici quelques exemples:

- a. Il peut se produire qu'une unité entreprenne des activités caractéristiques des administrations publiques, mais que cette unité ne soit pas de nature administrative dans les comptes publics. Ces activités pourraient être par exemple: effectuer des transferts sans contrepartie à d'autres unités; effectuer des prélèvements sur certaines industries; titriser des prêts de mauvaise qualité; apporter sa garantie à un prêt; construire des infrastructures publiques etc.

La première question à se poser est celle du classement de cette unité dans les administrations publiques, même si elle est appelée "entreprise" et n'est pas considérée comme étant de nature administrative. En particulier, la section II.5.2 de ce manuel (défaillance financière) traite du cas difficile des unités gérant des actifs publics.

- b. Si le classement en tant qu'unité marchande est correct, la question peut se poser ensuite d'imputer des flux d'égale valeur et de sens opposé à l'administration (appelé aussi "reclassement d'opération" ou "reroutage"), pour traduire le fait que certaines opérations de cette unité sont effectuées pour le compte de l'administration. Cela s'appliquerait par exemple à tout versement sans contrepartie aux autres unités: ces flux seraient alors enregistrés en transferts versés par les administrations publiques, avec un ajustement aux autres opérations entre l'unité et l'administration pour équilibrer les comptes.
- c. Le reclassement (ou reroutage) peut être approprié dans les cas de privatisations indirectes où les recettes de ventes d'actifs sont conservées par un holding public pour financer des transferts à d'autres unités, ou pour couvrir des pertes en vertu d'instructions du gouvernement, dans le cadre de sa politique économique et sociale. Dans ce type de cas, les versements reroutés via l'administration doivent apparaître comme financés par des versements de l'unité publique à l'administration résultant de privatisation indirecte (la section II.2.2 de ce manuel discute ce cas).
- d. Pour classer une opération dans les comptes nationaux, l'on n'est pas nécessairement lié par la dénomination de l'opération dans les comptes publics ou dans la comptabilité des entreprises. Par exemple, dans certains cas spécifiques, ce qui est présenté comme une taxe dans la législation fiscale ou comme un dividende dans les comptes d'une entreprise pourrait être de façon plus pertinente traité en opération financière dans les comptes nationaux.

D'autre part, certains flux ayant la présentation juridique d'apports en capital peuvent être enregistrés dans les comptes nationaux en transferts en capital, soit parce qu'ils n'entraînent aucun flux en retour (tels que des dividendes accrus), soit parce qu'ils sont liés à des acquisitions d'actifs fixes (qui en feraient des aides à l'investissement). Dans cet esprit, une distinction importante doit être faite entre des flux qui distribuent du revenu des entreprises publiques vers l'Etat et d'autres types de versements. Les premiers sont sans aucun doute à traiter en opérations non financières. Les autres, comprenant en particulier les versements importants provenant de ventes d'actifs par les entreprises publiques, doivent être traités en opérations financières.

3. La cohérence

Le SEC95 est un système intégré de comptes de flux et de patrimoine, qui vise à assurer la cohérence de l'ensemble du système.

La cohérence est une des huit caractéristiques du système mise en lumière par le SEC95 dans son chapitre 1 (§1.05). En particulier, le §1.08 souligne le fait que la cohérence interne du système est une condition nécessaire au calcul de ratios pertinents, et donne l'exemple "du déficit public et de la dette publique en pourcentage du PIB".

Deux aspects importants de cet impératif de cohérence (dans le contexte d'un système intégré de comptes de flux et de patrimoine) doivent être soulignés:

1. Cohérence comptable:

Une opération entre deux unités - et entre deux secteurs - doit être enregistrée dans les deux comptes de la même façon, et selon les mêmes règles.

Ainsi, les intérêts (D.41) doivent être enregistrés comme intérêts courus, sur la base du fait générateur, aussi bien dans les comptes du débiteur (l'administration publique, par exemple) que dans ceux du créancier (institutions financières, ménages etc.).

2. Cohérence économique:

Si une transaction est arrangée de telle façon que l'apparence juridique contredise la réalité économique (l'effet économique réel de la transaction), il est préférable d'enregistrer la réalité économique dans les comptes nationaux².

La privatisation indirecte en est un bon exemple: une vente indirecte d'actifs financiers produit sur les comptes nationaux de l'administration publique les mêmes effets qu'une vente directe et doit donc être enregistrée en opération financière³.

Dans le même esprit, le SEC95 (§1.38) dispose que "dans certains cas, (le système) modifie le traitement des opérations pour faire ressortir plus clairement les relations économiques sous-jacentes" (conséquences possibles: reclassement d'opérations, éclatement d'opérations ou d'unités etc.).

² Le principe général, selon lequel la signification économique et financière d'une opération doit l'emporter sur son habillage juridique lorsque l'on détermine le traitement comptable adéquat, est cité dans plusieurs manuels de comptabilité micro-économiques, en référence à l'IASC (International Accounting Standards Committee, norme 1). Ceci est *a fortiori* pertinent pour les comptes nationaux qui produisent du sens macro-économique (voir aussi "Rendre compte de la réalité économique par-delà la forme juridique").

³ L'autre raison est que le holding public qui donne à son propriétaire, l'Etat, le produit de la vente d'actifs a été engagé, ce faisant, dans un processus de liquidation partiel de ses actifs et de son capital (voir II.2.1.: "Traitement des recettes de ventes directes et indirectes d'actifs financiers et non financiers").

Limites de la cohérence/Sources possibles d'incohérence

Deux principaux facteurs peuvent contredire cet impératif de cohérence pour le calcul du déficit public:

1. Actifs financiers contre actifs non financiers

Le déficit public ayant été défini, dans le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, comme le *besoin de financement* des administrations publiques, il en résulte une asymétrie de traitement statistique entre les actifs *non financiers* et les actifs *financiers*.

En effet, les variations d'actifs *non financiers*, lorsqu'elles résultent de transactions (effectuées par accord mutuel), sont enregistrées dans le compte de capital. Elles modifient donc le besoin/capacité de financement, qui est le solde de ce compte. En revanche, les variations d'actifs *financiers* - enregistrées dans le compte financier - ne modifient pas ce solde (sauf dans le cas des variations d'actifs sans contrepartie comme les reprises ou annulations de dettes, équilibrées par un transfert en capital).

La conséquence en est particulièrement sévère dans le cas des ventes d'actifs non financiers, selon qu'elles sont effectuées de manière *directe* ou *indirecte* (voir II.2.1: " Traitement des recettes de ventes directes et indirectes ... "):

- Une vente *directe* d'actif non financier améliore le besoin/capacité de financement de l'administration publique, par une diminution de la formation brute de capital fixe (FBCF)

- Vente *indirecte* d'actif non financier (par le truchement d'un holding public): la vente de l'actif améliore le besoin/capacité de financement du holding, mais le versement du produit de la vente à l'Etat est une opération financière, une liquidation partielle des actifs du holding (le versement de l'actif liquide - F.2 étant équilibré par un retrait de capital - F.5).

Apparemment incohérent - et réellement asymétrique - dans ses conséquences sur le déficit public, ce traitement de la vente indirecte est cependant logique: en donnant à l'Etat le produit de la vente, le holding réduit ses actifs, il subit une liquidation partielle d'actif. Les actifs d'une entreprise ne sauraient être distribués comme un revenu aux propriétaires (voir plus loin: "les notions de revenu et de dividendes"), en conformité avec les principes fondamentaux de la comptabilité d'entreprise, et en particulier avec le principe de "continuité de l'entreprise".

2. Nature particulière des administrations publiques

Certaines activités sont entreprises par les administrations publiques et jamais par des unités marchandes: l'Etat n'agit pas seulement comme un gestionnaire d'actifs. Il vise aussi à soutenir l'activité économique et à atteindre des objectifs de politique sociale (voir dans ce chapitre: "Identifier le rôle des administrations publiques dans la transaction"). L'Etat est le seul agent en mesure d'effectuer des transferts massifs vers d'autres agents de l'économie.

Ceci peut avoir pour conséquence de ne pas enregistrer les flux *vers* les entreprises publiques ou *provenant* de celles-ci, par exemple, d'une façon tout à fait symétrique. Ainsi un versement sans contrepartie ("quelque chose contre rien" comme dit le SEC95, §1.37) enregistré en "aide à l'investissement" peut contribuer à une amélioration significative de la richesse d'une entreprise à moyen terme. Si l'entreprise publique effectuait par la suite un versement exceptionnel à l'Etat à partir de ses fonds propres, ce versement pourrait raisonnablement être traité en retrait de capital (liquidation partielle des actifs).

4. Les notions de revenu et de dividendes

a. La notion de revenu

En comptabilité nationale, "revenu" et "épargne" trouvent leur origine dans les activités productives. Cela signifie que les gains de détention, réalisés ou non, sont toujours exclus du revenu et de l'épargne: ils sont enregistrés dans un compte d'accumulation spécifique, le compte de réévaluation.

En outre, le SCN93 fait un lien explicite avec le concept de revenu dans la théorie économique (§8.15): "[...] le revenu est souvent défini comme le montant maximum qu'un ménage, ou une autre unité, peut consommer sans réduire sa valeur nette réelle".

En d'autres termes, il faut comprendre que les versements d'une entreprise à ses propriétaires, s'analysant comme des flux de revenu, doivent se faire à patrimoine net (ou actif net) constant.

Quelques conséquences:

- Secteur des sociétés: voir b. "la notion de dividende";
- Secteur des administrations publiques: les recettes de privatisation, par exemple ne sont pas un revenu de l'Etat, mais le produit de ventes d'actifs. C'est une opération financière (voir II.2.1);
- Secteur des ménages: il arrive que, pour évaluer la richesse des ménages (ou les effets de richesse), l'on se réfère à un concept de revenu plus large. Ce concept plus large interprète la phrase ci-dessus ("le montant maximum que l'on peut consommer...") d'une manière qui inclut les gains de détention réels, quand les prix des actifs (nets) ont plus augmenté que le niveau général des prix.

S'agissant de la relation entre les administrations publiques et les entreprises publiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, l'on se réfère à la stricte définition du revenu des comptes nationaux.

b. La notion de dividende

Dans les comptes nationaux, les dividendes sont un revenu de la propriété (D.4). La ressource disponible dans une unité (une société) pour distribuer des dividendes, et verser des transferts courants tels que les impôts sur le revenu et le patrimoine, est le revenu d'entreprise (B.4) de l'unité. Ce solde correspond au "concept de profit courant avant distribution et impôt sur le revenu, habituellement utilisé en comptabilité d'entreprise" (SEC95, §8.26).

Dans cette logique, les ressources d'où proviennent les dividendes ne doivent comprendre ni les produits de ventes d'actifs, ni les gains de réévaluation.

Réévaluer un actif n'est rien d'autre qu'adapter aux conditions du marché la valeur de cet actif - et donc la substance de l'entreprise - et non la création d'un revenu. Afin de préserver le patrimoine net de l'entreprise, les produits de réévaluation, ainsi que les produits de ventes d'actifs, ne sont pas distribuables comme revenu.

Aspects pratiques:

- Il y a un large consensus parmi les statisticiens pour considérer que cet important principe (les produits de vente ou de réévaluation d'actifs ne sont pas du revenu) est le traitement correct en comptabilité nationale, mais qu'en pratique il peut être difficile à appliquer. Il est clair cependant qu'il doit toujours être appliqué dans tous les cas de vente ou de réévaluation significatifs et bien identifiés.
- Moment du versement: fréquemment, les entreprises lissent les montants de dividendes qu'elles versent chaque année. Ainsi, une année donnée, elles peuvent mettre en réserve une partie du profit réalisé, et le distribuer l'année suivante (ou les années suivantes), dans l'optique du lissage des dividendes. L'enregistrement de ce type de versements en dividendes ne soulève pas de difficultés.

Différent est le cas d'un versement important et exceptionnel à partir des réserves - réduisant les fonds propres de l'entreprise de manière significative. Il est préférable de traiter ce type de versement en opération sur actions et autres participations (un retrait de capital).

II.1.2 Application aux opérations du SEC95

1. Versement des entreprises publiques aux administrations

"Pas de problème particulier" signifie que le classement de l'opération n'est pas compliqué par le fait que les opérateurs sont l'administration publique et une entreprise publique.

D.2 (Impôts sur la production et les importations)

Pas de problème particulier.

D.5 (Impôts sur le revenu et le patrimoine), **D.91** (Impôts en capital)

En principe, la notion d'impôt est claire, et les entreprises publiques paient des impôts comme les autres agents. Toutefois, dans certains cas particuliers, le rôle de l'administration publique levant les impôts peut être en conflit avec son rôle d'actionnaire et de propriétaire d'entreprise publique, de telle sorte qu'il puisse être plus approprié de traiter le versement d'impôt comme un retrait de capital. Ceci s'appliquerait plus probablement au cas d'impôts sur des transactions initialisées par l'administration publique.

Exemples pertinents:

- le cas d'un versement important dans le contexte d'une privatisation
- le cas de versements importants résultant d'une vente ou réévaluation exceptionnelle de réserves de change.

D.41 (Intérêts)

Pas de problème particulier.

D.75 (Transferts courants divers)

Pourraient être des opérations liées à la couverture de charges de retraite anormales (en symétrie avec le §4.139b).

D.421 (Dividendes)

Les dividendes résultent du droit de propriété de l'administration sur une unité publique. Ils concernent des versements de l'unité provenant de son revenu. Les dividendes ne peuvent être financés par des ventes d'actifs, des gains en capital, ou des réserves accumulées pendant plusieurs années (à l'exception de celles qui permettent le lissage des dividendes), même si ces versements sont appelés dividendes dans les comptes de l'unité: ceux-ci devraient être traités en retrait de capital (F.5).

La raison de cette définition est qu'en comptabilité nationale les dividendes sont un revenu de la propriété, distribuant aux propriétaires le profit résultant du revenu d'entreprise (voir ce concept dans le SCN93, §2.117, et dans le SEC95, §8.26).

Dans cette logique, les dividendes ne doivent inclure, ni les produits de ventes d'actifs, ni les gains de réévaluation. La réévaluation d'un actif n'est rien d'autre que l'adaptation aux conditions du marché de la valeur de cet actif - et donc de la substance de l'entreprise - et non la création d'un "revenu d'entreprise". Afin de préserver le patrimoine net de l'entreprise, les produits de réévaluation (les gains de détention) ne sont pas distribuables en tant que revenu.

En pratique, ventes d'actifs et plus-values de cession font parfois partie de l'activité habituelle de l'unité, et il peut se produire que les statisticiens ne puissent déterminer dans quelle mesure ils financent le versement de dividendes. Dans de telles circonstances, l'enregistrement en dividendes est acceptable. Mais si une vente importante d'actifs est effectuée à la suite d'une initiative gouvernementale, le versement du produit à l'administration doit toujours être enregistré en retrait de capital.

Par ailleurs, les entreprises effectuent fréquemment un lissage du montant de dividendes versés chaque année. Ainsi, une année donnée, il arrive qu'elles mettent en réserve une partie des profits réalisés pour les distribuer l'année suivante (ou les années suivantes). Enregistrer ce type de versements en dividendes ne soulève pas de difficultés.

D.6 (Cotisations sociales), **D.8** (Ajustement pour droit des ménages sur les fonds de pension), **D.92** (Aides à l'investissement)

Ne s'applique pas.

D.99 (Autres transferts en capital)

En général, ne s'applique pas.

Les transferts en capital redistribuent de l'épargne ou du patrimoine sans contrepartie. Aussi est-il difficile d'envisager des circonstances dans lesquelles un versement d'unité marchande à l'administration publique serait classé en D.99. Pourquoi une entreprise donnerait-elle ses capitaux contre rien du tout? Le SEC95 prévoit seulement deux possibilités:

4.165h Indemnisations importantes de dégâts ou dommages sérieux

4.165i Versements extraordinaires à des fonds d'assurance sociale destinés à accroître leurs provisions techniques. Cette option suppose l'existence d'un véritable fonds, dont les actifs permettent de financer les prestations, actifs et passifs en question étant enregistrés en AF.6. Cela ne s'applique pas aux régimes d'assurance sociale sans constitution de réserves gérés par l'administration publique.

Il peut se produire qu'une entreprise publique donne des actifs fixes à l'administration publique dans le contexte d'une restructuration. Le transfert d'actif peut aussi intervenir à la fin d'un contrat de type leasing, quand à la fin d'une concession d'exploitation de l'actif par une entreprise pendant une période déterminée, celui-ci redevient propriété de l'administration publique. Dans ce genre de cas, le recours au compte des autres changements de volume (K.12, changement de classement ou de structure) est le plus approprié.

F.2 (Numéraire et dépôts), **F.3** (Titres), **F.6** (Provisions techniques d'assurance), **F.7** (Autres comptes à recevoir)

Pas de problème particulier.

F.4 (Crédits)

Ils comprennent les remboursements d'emprunts, ainsi que les écritures imputées associées à l'annulation de dettes. Dans la plupart des cas, l'annulation de dettes implique l'écriture d'une opération F.4 (le prêt annulé): la contrepartie est en principe un transfert en capital de l'administration publique - D.99 (sauf si une privatisation de l'entreprise concernée est imminente: la contrepartie est alors une opération sur actions et autres participations - F.5).

Dans certains cas, l'abandon de créances (traité en "write-off") est enregistré en K.12 (changement de classement ou de structure) ou K.10 (autres changements d'actifs ou de passifs financiers) s'il est effectué dans un contexte d'apparition ou de disparition de l'unité, ou d'importants changements dans les structures et les fonctions de l'unité.

F.513 (Autres participations)

- Retraits de capital

Ils comprennent les versements importants ("one-off") en faveur des administrations publiques. Ce type de versement résulte d'une liquidation d'actifs, soit par tirage sur les réserves accumulées de l'entreprise, soit par vente d'actifs financiers ou non financiers et/ou versement des plus-values de cession. Ils excluent les versements qui, pour des raisons théoriques ou pratiques, sont classables en dividendes (voir plus haut D.4).

Les versements à l'Etat qui résultent d'importantes ventes d'actifs à la demande de l'Etat, ou comme partie intégrante de la politique gouvernementale, doivent être enregistrées en retraits de capital plutôt qu'en dividendes ou autres opérations non financières.

Ce traitement est approprié même si les comptes de l'unité ou les comptes publics décrivent l'opération différemment, comme par exemple un dividende, voire une taxe.

Il est à noter que ce traitement s'applique au cas de la privatisation indirecte (voir II.2.1). Rappelons qu'en comptabilité nationale, le traitement des recettes de privatisation consiste fondamentalement à considérer la vente des participations publiques comme l'échange d'un actif financier (actions et autres participations) contre un autre type d'actif financier (en général des liquidités). Dans cette logique, la recette de privatisation en tant que telle n'est pas un revenu susceptible d'améliorer le déficit de l'administration publique, mais elle modifie son financement. Les nouvelles liquidités reçues peuvent réduire la dette publique, soit directement si elles sont utilisées au rachat de titres de la dette publique, soit indirectement dans la mesure où elles réduisent le recours à un nouvel endettement.

Afin de garantir la cohérence et la transparence des comptes, ce traitement des privatisations directes a été étendu au cas des privatisations indirectes, c'est à dire le cas où la participation publique est vendue par un intermédiaire - en général un holding public - et le produit de la vente reversé à l'Etat (quelle que soit la forme juridique de ce reversement: dividende, impôt, transfert etc.).

A des fins de cohérence avec le cas des actifs financiers, ce traitement s'applique aussi aux ventes significatives d'actifs non financiers.

- Retrait de capital en nature

Le cas d'éventuels versements en nature à l'administration publique est difficile à cause du désir contradictoire d'être cohérent à la fois avec le traitement de la vente indirecte d'actifs non financiers (en F.5), et avec les versements en nature de l'administration publique en faveur des entreprises publiques (voir plus loin D.9).

Quand le transfert d'actif entre l'entreprise publique et l'administration est effectué dans le contexte d'une restructuration de l'entreprise accompagnée de changements de fonctions et de responsabilités, il convient d'enregistrer les transferts en nature dans le compte des autres changements d'actifs en volume, en changement de classement ou de structure (K.12).

- Retraits de capital de la banque centrale

Le traitement en F.5 s'applique aussi à certaines transactions entre l'Etat et la banque centrale. En effet, certains actifs de la banque centrale sont à considérer comme propriété publique dans les comptes nationaux: ainsi une diminution des réserves de change de la banque centrale (or et devises) réduit la valeur du capital de celle-ci et la valeur de la participation de l'Etat (voir II.5.1).

K.12 (Changements de classement ou de structure)

Ce traitement est approprié lorsque des unités sont créées, supprimées ou fusionnées; ou bien lorsque se produit une réorganisation des fonctions et responsabilités qu'il n'est pas possible d'enregistrer dans les comptes d'opérations. Cette catégorie concerne aussi les retours d'actifs dans le giron administratif après une période de concession aux entreprises publiques (voir chapitre IV.4: Financement et exploitation d'infrastructures publiques par les entreprises).

2. Versements des administrations aux unités publiques

Dans plusieurs cas de ce genre, il importe de considérer si l'administration publique effectue des versements ayant un caractère d'investissement financier, comme d'autres investisseurs rationnels pourraient le faire, ou si elle vise à soutenir certains types d'activité économique. L'expression "apport de capitaux" ou "apport de fonds" est souvent utilisée pour décrire des versements importants de l'Etat aux entreprises publiques. Ce n'est pas un concept de la comptabilité nationale. Dans les comptes nationaux, un apport de capitaux peut être soit un transfert en capital (opération non financière), soit une augmentation de capital (opération financière).

D.2 (Impôts sur la production et les importations)

Ne s'applique pas.

D.3 (Subventions)

Il s'agit de versements réguliers des administrations publiques destinés à réduire les prix ou à couvrir des pertes.

Ce type de versements ne saurait être considéré comme des augmentations de capital (F.5) parce qu'ils financent des dépenses courantes et qu'en général, leur attribution est conditionnée à un comportement particulier de l'unité, tel que proposer des prix bas, qui peuvent limiter la valeur du capital de l'unité.

D.4 (Revenus de la propriété), D.7 (Autres transferts courants)

Pas de problème particulier. Les versements ayant pour but de couvrir des charges de retraite anormales seraient en D.75 (§4.139b).

D.5 (Impôt sur le revenu et le patrimoine), D.6 (Prestations sociales), D.8 (Ajustement pour droits des ménages sur les fonds de pension)

Ne s'applique pas.

D.92 (Aides à l'investissement)

Il s'agit de tous les versements de fonds sans contrepartie des administrations publiques vers des unités publiques sous la condition que les fonds soient utilisés à la formation de capital fixe et non à des dépenses courantes.

Une dépense en capital ainsi financée par l'Etat peut contribuer à une augmentation de la valeur de sa participation dans l'entreprise à moyen terme. Cependant, ce n'est pas une raison suffisante pour traiter l'apport de fonds par l'Etat en augmentation de capital (F.5): il n'y a aucune certitude que la valeur de la participation de l'Etat augmente aussitôt du même montant. L'aide à l'investissement est généralement un moyen pour l'entreprise de mettre en œuvre la politique économique et sociale du gouvernement (infrastructures publiques, transports en commun, hôpitaux...) plutôt que d'accroître la rentabilité. En d'autres termes, il est important de prendre en considération l'objectif de l'action gouvernementale lorsqu'il y a apport de capitaux dans une entreprise publique.

Les "apports de capitaux en nature" sont des cas où l'administration publique transfère la propriété d'actifs fixes d'elle-même à une entreprise publique (voir II.3.2). Les cas les plus simples de dons à l'entreprise doivent être traités en aides à l'investissement, un flux négatif de même montant étant enregistré en formation de capital de l'administration. Cela laisse le déficit public inchangé.

Dans les cas plus complexes, où l'apport en nature accompagne une restructuration d'actifs et de passifs et, peut-être, la création de nouvelles unités, il est préférable d'enregistrer les flux dans le compte des autres changements de volume d'actifs et de passifs financiers (K.10) ou changements de classement et de structure (K.12). Cela laisse également le déficit public inchangé.

D.99 (Autres transferts en capital)

Selon le SEC95 (§4.165), cette opération concerne les administrations publiques dans les cas suivants:

- a. Dédommagement du fait de destruction ou dégâts sur des biens de capital
- b. Couverture de pertes cumulées par une société ou de pertes exceptionnelles
- f. Contrepartie de l'annulation ou reprise de dette, sauf cas de privatisation (enregistrement en F.5)

D.99 est aussi pertinent dans les cas où une acquisition d'actifs financiers par l'administration publique ne s'effectue pas au prix du marché, mais dans un contexte de soutien à l'unité en difficulté. Par exemple, il se peut que l'Etat reprenne de mauvaises dettes ou fournisse des prêts avantageux. Dans ce cas, il est nécessaire d'estimer la différence entre la valeur de marché d'actifs équivalents et le prix payé par l'administration. Cette différence est à enregistrer en transfert en capital vers l'unité. Le versement de l'administration comprend alors en partie l'acquisition d'un actif financier et en partie un don. Ce type de traitement est souvent approprié dans les cas de défaillance financière organisant le sauvetage de banques.

F.2 (Numéraire et dépôts), F.3 (Titres)

Pas de problème particulier.

F.4 (Crédits)

Lors du traitement d'un versement à une unité publique en crédit (ou prêt), il est nécessaire de considérer la probabilité de remboursement, ainsi que les arrangements liés au paiement du principal et des intérêts. Dans certains cas, soit le remboursement lui-même est très incertain et il vaut mieux enregistrer le prêt en transfert en capital, soit le versement d'intérêts n'est pas prévu et il vaut mieux enregistrer le prêt en autres participations.

F.5 (Actions et autres participations)

Ce poste comprend les prises de participation de l'Etat dans les entreprises publiques.

Il exclut tout apport de fonds conditionné par l'achat de capital fixe, ainsi que les aides en nature: ceux-ci doivent être enregistrés en aides à l'investissement⁴. Une importante caractéristique d'une augmentation de capital social est que l'unité a la liberté d'utiliser les fonds de la façon qu'elle considère être la meilleure pour la valorisation de l'entreprise. On peut distinguer trois cas:

a. L'Etat est le seul actionnaire dans l'unité publique

La catégorie F.513 (autres participations - *couvre habituellement les cas d'entreprises publiques dont l'Etat est le seul propriétaire, sans émission d'actions*) n'est appropriée pour classer certains versements aux unités publiques que si de strictes conditions sont respectées. Ces apports de capitaux doivent obéir au même type de rationalité financière que celle d'investisseurs privés dans une entreprise privée.

En d'autres termes, l'Etat doit attendre un retour de son investissement qui soit proche d'un taux de marché, par exemple sous la forme de dividendes plus élevés; ou encore il peut avoir l'intention de vendre l'entreprise et en attendre un prix plus élevé du fait de l'apport en capital. Des versements à l'entreprise ayant d'autres fins (par exemple couvrir des pertes) doivent être classés en transferts en capital.

b. L'Etat est le partenaire d'autres propriétaires

Certains apports de fonds par l'Etat peuvent lui donner le droit à une plus grande participation dans l'unité et à ses futurs profits. Dans la mesure où l'unité est gérée sur des bases commerciales et génère des profits, le classement en F.5 est approprié.

Si l'accroissement de la participation de l'Etat dans l'unité ne lui prodigue pas de bénéfices financiers (peut-être parce que les objectifs de l'unité sont d'apporter un soutien aux politiques sociales de l'Etat plutôt que de faire du profit), alors le classement - en tant que transfert de capital - serait plus approprié.

c. L'Etat possède des actions négociables dans l'unité publique

Si le versement de l'Etat lui donne droit à des actions négociables, qu'il puisse vendre sur le marché pour le même prix, le classement en actions et autres participations est correct.

F.6 (Provisions techniques d'assurance), F.7 (Autres comptes à recevoir)

Pas de problème particulier.

⁴ Sauf dans le cas des quasi-sociétés (voir note de bas de page 11 dans II.3.1)

II.2 LES VENTES D'ACTIFS (PRIVATISATIONS)

II.2.1 Traitement des recettes de ventes directes et indirectes d'actifs financiers et non financiers

1. Contexte

Les privatisations ont été, et sont encore, un trait important de la gestion du secteur public dans de nombreux pays.

En réalité, privatiser signifie, de la part des pouvoirs publics, abandonner le contrôle d'une entreprise publique en cédant des actions ou d'autres titres de participation dans cette entreprise. La portée de cette note est plus large: elle traite du cas plus général des ventes, par les pouvoirs publics, d'actions et d'autres titres de participation qu'ils détiennent dans certaines entreprises, sans en avoir nécessairement le contrôle ou, s'ils l'ont, sans abandonner ce contrôle. Ces ventes peuvent être faites directement ou indirectement. En outre, le cas des ventes d'actifs non financiers est également abordé.

Il est possible de distinguer quatre cas:

- a. Les administrations publiques vendent elles-mêmes des actions ou d'autres titres de participation qu'elles détiennent dans une entreprise. Cette vente est dite directe.
- b. Les administrations publiques possèdent une entreprise A (une société holding, la plupart du temps): cette entreprise vend des actions ou d'autres titres de participation qu'elle détient dans une entreprise B, et rétrocède le produit de cette vente aux administrations publiques. Cette vente est dite indirecte.
- c. Les administrations publiques vendent des actifs non financiers qu'elles détiennent. Il s'agit d'une vente directe d'actifs non financiers.
- d. Les administrations publiques détiennent des actions ou d'autres titres de participation dans une entreprise: cette entreprise vend des actifs non financiers qu'elle possède, et rétrocède le produit de cette vente aux administrations publiques. Il s'agit d'une vente indirecte d'actifs non financiers.

Dans tous les cas, les fonds apportés aux administrations publiques peuvent prendre des formes variées. Ce sont généralement des liquidités, mais il peut s'agir aussi d'autres types d'actif. Par exemple, des actions et autres participations peuvent être acquises en échange de titres de la dette publique (bons ou obligations). Dans ce qui suit, seuls les apports d'actifs liquides sont pris en considération, mais cette hypothèse ne modifie pas fondamentalement les traitements envisagés.

2. Traitement en comptabilité nationale

a. Vente directe d'actifs financiers

La vente directe d'actifs financiers doit être intégralement enregistrée dans les comptes financiers des administrations publiques et des entreprises concernées: il s'agit d'un retrait d'actions et autres participations (F.5) de l'entreprise qui était, totalement ou partiellement, détenue par les administrations publiques, avec, pour écriture de contrepartie, une augmentation d'un autre actif financier (la plupart du temps, des actifs liquides, F.2).

Ce traitement n'a pas d'effet sur la capacité/besoin de financement des administrations publiques.

b. Vente indirecte d'actifs financiers

La vente indirecte d'actifs financiers doit être intégralement enregistrée dans les comptes financiers des administrations publiques et de l'entreprise A mentionnée ci-dessus: il s'agit d'un retrait d'actions et autres participations de l'entreprise A, qui a pour écriture de contrepartie une augmentation d'un actif financier. Ceci est vrai que l'entreprise A donne à son propriétaire, les administrations publiques, la *totalité* ou *une partie* seulement du produit de la vente. La vente indirecte d'actifs financiers n'a pas d'effet sur la capacité/besoin de financement des administrations publiques.

c. Vente directe d'actifs non financiers

La vente directe d'actifs non financiers doit être enregistrée dans le compte de capital des administrations publiques: il s'agit de la cession d'actifs non financiers, qui a un effet positif sur la capacité/besoin de financement des administrations publiques. Les actifs non financiers peuvent être des actifs fixes, des stocks, des objets de valeur, des terrains ou d'autres actifs non financiers non produits.

d. Vente indirecte d'actifs non financiers

La vente indirecte d'actifs non financiers - c'est-à-dire la rétrocession du produit de la vente - doit être intégralement enregistrée dans les comptes financiers des administrations publiques et de l'entreprise concernée: il s'agit d'un retrait d'actions et autres participations de l'entreprise qui était, totalement ou partiellement, détenue par les administrations publiques, avec, pour écriture de contrepartie, une augmentation d'un autre actif financier.

e. Moment d'enregistrement, montants à enregistrer

Dans les comptes des administrations publiques:

- dans les cas de vente directe, les opérations doivent être enregistrées au moment du transfert de propriété;
- dans les cas de vente indirecte, les opérations doivent être enregistrées quand le produit de la vente est reversé aux administrations publiques.

Le montant qu'il faut enregistrer est le montant intégral du produit de la vente, tel qu'il est payé par l'acquéreur: il correspond à la valeur de marché des actifs qui sont vendus au moment de l'opération.

En particulier, dans les cas de vente indirecte, il peut arriver que la totalité ou une partie du produit de la vente soit enregistrée sous forme de dividende, d'impôt ou d'autre type de flux dans les comptabilités propres aux parties en présence: il faut cependant l'enregistrer en opération financière dans les comptes nationaux.

Il faut porter une attention particulière au fait que, lorsqu'il y a reversement partiel aux administrations publiques du produit d'une vente indirecte, c'est l'intégralité du produit de la vente qui est traitée en opération financière⁵. En pratique, les ventes de cette nature impliquent le recours aux services d'intermédiaires financiers ou à d'autres services non financiers, de la part des administrations publiques. Ceci est particulièrement vrai dans les cas de privatisation.

Ces dépenses doivent être enregistrées en consommation intermédiaire. Si elles sont effectivement payées sur le produit des ventes, il faut procéder à une imputation, afin que le total du produit des ventes soit bien enregistré selon les opérations mentionnées ci-dessus. Bien entendu, si les administrations publiques reçoivent des paiements - des dividendes ou des impôts, par exemple - en plus du produit de la vente des actifs, il faut enregistrer ces derniers selon les opérations non financières particulières, si c'est le cas.

Les cas de vente indirecte qui sont abordés ici se rapportent aux ventes d'actifs d'un montant important, qui sont réalisées avec l'intention d'en reverser le produit aux administrations publiques. Ces ventes font fréquemment partie d'un programme de privatisation décidé par le gouvernement et/ou par le Parlement. Mais il peut arriver que, dans leur activité courante, les entreprises vendent quelques actifs et réalisent de ce fait des plus-values: ces dernières sont susceptibles d'être distribuées aux administrations publiques au travers du versement de dividendes ou d'une taxation spécifique, si bien que, finalement, une partie du produit de ces ventes d'actifs est reversée aux administrations publiques. Les statisticiens n'ont pas toujours la possibilité d'isoler ces flux. En conséquence, il n'est alors pas nécessaire de traiter ces flux en opérations financières.

⁵ Le cas où une partie du produit de la vente est conservée par l'entreprise A est traité dans la note suivante: "Cas d'un holding public qui conserve les recettes de privatisation".

3. Logique du traitement

La justification des règles concernant les ventes directes est évidente. Pour ce qui est des ventes d'actifs financiers, les règles découlent de la définition des opérations financières (SEC95, §§5.02, 5.15) et du compte financier (SEC95, §8.50): fondamentalement, dans cet échange direct d'un actif financier contre un autre actif financier dans le compte de patrimoine des administrations publiques, il n'y a pas de modification de richesse, ni de flux de revenu. Pour ce qui est des ventes d'actifs non financiers, les règles découlent de la définition de la cession des actifs en question et du compte de capital (SEC95, §8.46).

La logique du traitement des ventes indirectes repose d'abord sur le fait que le versement du produit des ventes ne constitue pas un transfert de revenu, mais un transfert de richesse/d'actifs. On ne peut toutefois pas le considérer comme un transfert en capital: la définition des autres transferts en capital (SEC95, §4.165) n'ouvre pas la voie à un traitement de ce type. En outre, dans de tels cas, les versements sont effectués uniquement du fait des droits de propriété des administrations publiques sur les entreprises concernées.

C'est pour cette raison que le paiement des recettes de privatisation est exclu des transferts en capital, comme l'indique le SEC95 au §4.165, g: "Toutefois, les opérations qui représentent la contrepartie de transferts aux administrations publiques du produit de privatisations opérées indirectement (par exemple, par l'intermédiaire de sociétés holding) doivent être comptabilisées comme opérations financières sur actions et autres participations (F.5) et n'ont donc aucun effet direct sur le niveau de la capacité/du besoin de financement des administrations publiques".

Rétrocéder aux administrations publiques le produit de la vente diminue les actifs de l'entreprise A. On peut considérer cela comme une liquidation partielle. Il en résulte logiquement une baisse de la participation du propriétaire dans l'entreprise A. Ce traitement des privatisations indirectes s'étend aisément à tous les cas de vente indirecte d'actifs financiers, et il s'étend également au cas des ventes indirectes d'actifs non financiers.

NB: la notion de dividende est claire en comptabilité nationale; il s'agit d'un revenu de la propriété. Les dividendes doivent provenir de flux de revenu, et non de la vente d'actifs ou de la réévaluation d'actifs. Distribuer du revenu ne doit pas diminuer le patrimoine net/les actifs nets de l'entreprise. Ce qui peut être distribué aux propriétaires est le revenu d'entreprise (SEC95, §§8.26-29).

4. Exemples comptables

Dans tous les exemples qui suivent, le flux de contrepartie des ventes est une opération sur numéraire et dépôts (F.2). L'entreprise dont les administrations publiques vendent les actions ou autres participations ou dont elles reçoivent le produit d'une vente de ce type est appelée entreprise publique, même si les administrations publiques n'en ont pas le contrôle effectif.

a. Vente directe d'actifs financiers

Administrations publiques				Entreprise publique					
Compte de patrimoine d'ouverture									
A				P	A				P
AF.5	z					AF.5	z		
Compte financier									
ΔA				ΔP	ΔA				ΔP
F.5	-x								
F.2	+x	B.9		0					
Compte de patrimoine de clôture									
A				P	A				P
AF.5	z - x					AF.5	z		
AF.2	+x	$\Delta B.90$		0		$\Delta B.90$	0		

b. Vente indirecte d'actifs financiers

Administrations publiques				Entreprise publique A				
Compte de patrimoine d'ouverture								
A				P	A			P
AF.5	z				AF.5	y	AF.5	z
Compte financier								
ΔA				ΔP	ΔA			ΔP
F.5	-x				F.5	-x	F.5	-x
F.2	+x	B.9		0			B.9	0
Compte de patrimoine de clôture								
A				P	A			P
AF.5	z - x				AF.5	y - x	AF.5	z - x
AF.2	+x	$\Delta B.90$		0			$\Delta B.90$	0

c. Vente directe d'actifs non financiers

Administrations publiques			
Compte de patrimoine d'ouverture			
A			P
AN	z		
Compte de capital			
ΔA			ΔP
Cession de AN	-x		
B.9	+x		
Compte financier			
ΔA			ΔP
F.2	+x		
		B.9	+x
Compte de patrimoine de clôture			
A			L
AN	z -x		
ΔAF.2	+x	ΔB.90	0

d. Vente indirecte d'actifs non financiers

Administrations publiques				Entreprise publique A							
Compte de patrimoine d'ouverture											
A				P	A			P			
AF.5	z				AN	y		AF.5	z		
Compte de capital											
ΔA				ΔP				ΔA		ΔP	
								AN	-x		
								B.9	+x		
Compte financier											
ΔA				ΔP				ΔA		ΔP	
F.5	-x							F.2	+x	-x	
F.2	+x	B.9	0					B.9	+x		
Compte de patrimoine de clôture											
A				P	A			P			
AF.5	z -x				AN	y -x		AF.5	z -x		
$\Delta AF.2$	+x	$\Delta B.90$	0					$\Delta B.90$	0		

5. Mots-clés et références

Privatisations	SEC95, §5.16
Actions et autres participations	SEC95, §5.86
Opération financière	SEC95, §§5.01, 5.02, 5.15
Revenu d'entreprise	SEC95, §§8.26 à 29
Compte financier	SEC95, §8.50
Compte de capital	SEC95, §8.46

II.2.2 Cas d'un holding public qui conserve les recettes de privatisation

1. Contexte

Dans certains Etats membres de l'UE, des sociétés holdings ont été mises en place par le gouvernement pour gérer la restructuration du secteur public dans le but de rendre les entreprises plus compétitives et plus rentables et, à plus long terme, de désengager l'Etat. Dans ce contexte, leur principale activité est d'organiser la privatisation dans les meilleures conditions possibles et parfois d'affecter les produits de la vente d'actions à d'autres entreprises publiques (détenues ou non par le holding public) par des aides, prêts ou augmentations de capital.

Il peut aussi se produire que, dans d'autres pays où des holdings publics existent depuis longtemps - créés dans un contexte différent et avec d'autres visées stratégiques - il leur soit attribué cette même fonction. Cela peut aussi concerner certaines entités publiques telles que des agences de développement⁶.

La question principale est: quel est le classement sectoriel pertinent de ce type d'unité qui organise les privatisations et qui attribue parfois des aides à d'autres entreprises? S'agit-il d'une activité pour le compte de l'administration publique?

2. Traitement en comptabilité nationale

Il y a quatre possibilités:

1. Le holding public est une unité marchande et déplace des fonds à l'intérieur du groupe dans le cadre de sa stratégie de groupe, de la même façon qu'une entreprise privée le ferait.
Solution: il n'y a rien à enregistrer dans les comptes des administrations publiques.
2. Le holding public est une unité marchande et déplace des fonds à l'intérieur du groupe pour soutenir les activités qui réalisent des pertes, dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement.
Solution: reclasser (ou rerouter) les opérations au sein des administrations publiques si les aides et subventions effectuées pour des motifs non marchands peuvent être clairement identifiées.
3. Le holding public est une unité marchande mais il attribue des aides et des subventions à des unités situées hors du groupe.
Solution: reclasser (ou rerouter) les versements au sein des administrations publiques.
4. Le holding public est non marchand.
Solution: le classer dans les administrations publiques.

⁶ Cela pourrait en particulier être le cas d'agences de développement régional gérant des fonds (y compris des actions et autres participations) provenant de l'administration publique et peut-être des institutions européennes (fonds de cohésion et fonds structurels).

3. Logique du traitement

- a) SEC95, §2.14: "Les sociétés holding sont des unités institutionnelles dont la fonction principale consiste à exercer le contrôle et la direction d'un groupe de filiales." En général, les sociétés holding peuvent être considérées comme des producteurs marchands, soit non financiers, soit financiers, selon l'activité prédominante du groupe (voir §2.100).

Un problème se pose lorsque la fonction principale du holding public n'est pas vraiment de définir et de mettre en œuvre une stratégie de développement pour ses filiales (dans le cadre d'un groupe existant de longue date), mais de restructurer et de changer le régime de propriété des entreprises publiques, ainsi que de répartir des fonds entre elles, redistribuant ainsi du revenu et du patrimoine.

Un tel plan de réorganisation du secteur public, impliquant gestion d'actifs et redistribution de revenu et de patrimoine, est la mise en œuvre directe d'une stratégie macro-économique gouvernementale. Dans une majorité d'Etats membres de l'UE, cela est (ou était) souvent le fait du Trésor lui-même. Dans le cas présent, le Trésor recourt à un intermédiaire, censé gérer des actifs publics et redistribuer des fonds dans une optique de court et moyen terme.

Ce type d'activité doit être analysé comme de la gestion d'actifs à des fins de politique générale⁷, ayant lieu pour le compte de l'Etat.

Il peut exister en effet une contradiction entre la nature économique des relations et des opérations entre unités, et la présentation juridique de ces unités et de leur relations. Certaines dispositions du SEC95 (en particulier dans le chapitre 1) permettent un traitement statistique qui diffère de l'apparence juridique:

- §1.38: "Modification du traitement de certaines opérations (ou réarrangement d'opérations, ndlr)

[...] Dans certains cas cependant, le système modifie le traitement des opérations pour faire ressortir plus clairement les relations économiques sous-jacentes. On distingue trois types de modifications: le reclassement d'opérations (ou reroutage, ndlr), l'éclatement d'opérations, et l'identification de la partie principale à une opération."

- §1.39: "Reclassement d'opérations (ou reroutage, ndlr)

[...] Autre type de reclassement, celui des opérations que l'on comptabilise comme si elles se déroulaient entre deux unités institutionnelles ou plus, alors qu'à en croire les parties concernées, elles n'ont même pas lieu du tout."

⁷ Souvent, les administrations publiques ne gèrent pas leurs fonds pour acquérir des actifs rentables (comme le font les actionnaires privés) mais pour atteindre des objectifs de politique sociale ou d'intérêt général pour lesquels on ne trouve pas de capitaux privés. Cette façon d'agir est une gestion d'actifs à des fins de politique générale.

- §1.41: "Identification de la partie principale à une opération"

L'opération effectuée par une unité pour le compte d'une autre est enregistrée uniquement dans les comptes de la partie principale à cette opération."

Ces dispositions découlent du principe général selon lequel: "les principes fondamentaux des comptes nationaux supposent que toutes les opérations qui interviennent dans des contextes juridiques différents mais qui ont les mêmes effets économiques soient enregistrées de la même façon."

b) Précisions complémentaires sur ces solutions:

Si le holding public est une société véritable "qui contrôle et dirige un groupe de filiales" de la façon habituelle aux sociétés, et que seule une faible partie de son activité consiste à agir à des fins de politique générale (privatisations, soutien aux entreprises publiques...) pour le compte de l'Etat, il faut:

→ Rerouter les flux relatifs à cette partie de son activité:

- Le produit de la vente d'actifs par le holding doit être affecté directement à l'Etat
- Les versements aux entreprises publiques doivent être enregistrés en aides publiques ou toute autre opération pertinente dans ce contexte.
Au cas où l'opération avec la filiale publique est une opération financière (un prêt par exemple), elle pourrait être enregistrée d'abord entre l'Etat et le holding public, puis entre le holding et la filiale. Au cas où c'est une aide à l'investissement, un enregistrement direct entre l'Etat et l'entreprise publique serait préférable.

Si la majeure partie de l'activité du holding est menée à des fins de politique générale (privatisations, soutien aux entreprises publiques) pour le compte de l'Etat, il faut:

→ Classer le holding public dans le secteur des administrations publiques, quel que soit son statut juridique⁸.

NB: Si le holding public effectue des aides ou tout autre sorte de transfert à des entreprises (publiques ou privées) situées en dehors du périmètre du groupe, la présomption qu'il agit de cette manière pour le compte des administrations publiques est encore plus forte.

Le reroutage des flux ou le reclassement du holding devrait être envisagés de la même façon.

⁸ Voir aussi le cas des holdings publics gérant des actifs pour le compte des administrations publiques dans la partie I (Délimitation du secteur des administrations publiques - unités particulières, §1.2.3).

4. Exemples comptables

L'Etat possède une société holding, classée dans le secteur des sociétés non financières. Dans le cadre d'un programme de privatisation décidé par les pouvoirs publics, le holding vend - pour un montant de 100 - des actions qu'il détenait dans une filiale A. Le holding conserve les recettes de la cession, puis il les utilise pour verser 20 à une autre filiale B: ce versement est analysé comme une aide publique - une autre subvention sur la production par exemple - parce qu'il n'y a pas d'actif financier reçu en échange, ni de perspective de retour sous forme de revenu de la propriété. Au début de la période, la participation de l'Etat dans le holding est de x, et la participation du holding dans sa filiale B est de z.

Administration publique				Société holding				Filiale B			
Patrimoine d'ouverture											
A		P		A		P		A		P	
AF.5	x			AF.5	z	AF.5	x		AF.5		z
Comptes non financiers											
E		R		E		R		E		R	
B.9	-20	D.39	-20					D.39	-20		
								B.9	+20		
Comptes financiers											
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
F.2	+20			F.2	+100	F.5	-20	F.2	+20		
F.2	-20			F.2	-20						
F.5	-20	B.9	-20	F.5	-100	B.9	0			B.9	+20
Patrimoine de clôture											
A		P		A		P		A		P	
AF.5	x -20			AF.5	z -100	AF.5	x -20	AF.2	+20	AF.5	z
				AF.2	+80						
		ΔB.90	-20			ΔB.90	0			ΔB.90	+20

5. Mots-clés et références

Société holding	SEC95, §§2.13e, 2.14 et 2.100
Opérations modifiées	SEC95, §§1.38 à 41
Unités marchandes/non marchandes	SEC95, §§3.27 à 37

II.2.3 La privatisation dans les pays en transition

1. Contexte

Dans les économies en transition, le concept de privatisation peut être étendu de manière à inclure également tout transfert (cession) au public dans son ensemble ou aux anciens propriétaires (privés) d'actifs publics précédemment nationalisés ou confisqués.

Trois cas ont été identifiés:

a. Restitution en nature

La restitution en nature désigne le retour au propriétaire d'origine d'actifs non financiers (en général, des terrains et des bâtiments, mais parfois aussi des usines de production) précédemment nationalisés ou confisqués par l'État et appartenant généralement, au moment de la restitution, aux administrations publiques ou dans certains cas à des entreprises publiques. Par conséquent, les actifs non financiers peuvent être des actifs fixes, des stocks, des objets de valeur, des terrains ou d'autres actifs non produits.

b. Restitution par compensation financière

Lorsque la propriété devant être restituée aux anciens propriétaires n'existe pas ou ne peut pas être rendue, une compensation financière peut être accordée sous forme de numéraire ou d'autres instruments financiers, tels que des obligations ou des actions.

c. Privatisation par émission de certificats (*vouchers*)

Dans certaines économies en transition, afin de pouvoir privatiser des actifs publics, les administrations publiques ont distribué des certificats à la population, soit gratuitement, soit à un prix symbolique. Les détenteurs de certificats peuvent acquérir des actions et autres participations (directement ou indirectement) ou des actifs non financiers.

2. Traitement en comptabilité nationale

a. Restitution en nature

La restitution en nature représente un transfert d'actifs non financiers des administrations publiques vers les secteurs qui bénéficient de cette restitution.

Deux cas peuvent être distingués:

i. **L'actif non financier à restituer est à peu près le même que celui qui avait été nationalisé ou confisqué. Tel peut être le cas pour des terrains et d'autres actifs non produits.**

Il y a lieu de considérer ce type de restitution comme le retour d'un bien saisi sans compensation, à enregistrer dans le compte des autres changements de volume d'actifs. Par conséquent, les administrations publiques doivent enregistrer un flux dans ce compte. Un tel flux n'a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement de ces dernières, mais il en a un sur le stock d'actifs inscrit dans les comptes de patrimoine. Il accroît dès lors la valeur nette des secteurs bénéficiant de la restitution et réduit simultanément celui des administrations publiques.

ii. **L'actif non financier à restituer est différent (par son apparence et sa valeur) de celui qui avait été nationalisé ou confisqué. Tel peut être le cas pour des logements et d'autres actifs fixes corporels.**

Dans ce cas, le retour devrait être enregistré comme une transaction, une formation négative de capital dans les comptes publics, contrebalancée par un transfert en capital en nature (de signe contraire dans les comptes du secteur bénéficiaire). Étant donné que les deux flux sont équilibrés dans le compte de capital, il n'y a pas d'effet sur le besoin /la capacité de financement des administrations publiques. Néanmoins, le transfert de capital entraîne une augmentation de la valeur nette des secteurs bénéficiant de la restitution et simultanément une réduction de celle des administrations.

b. Restitution par compensation financière

La restitution par compensation financière consiste en un transfert d'actifs financiers du secteur des administrations publiques vers les secteurs bénéficiant de la compensation. Elle devrait donc être enregistrée dans les comptes publics comme une diminution des actifs financiers, contrebalancée par un transfert en capital en nature ou en espèces (à payer) et dans les comptes des secteurs bénéficiaires, comme une augmentation des actifs financiers, avec pour contrepartie un transfert en capital en nature ou en espèces (à recevoir). Le transfert en capital a un effet négatif sur la capacité/le besoin de financement des administrations, ainsi que sur la valeur nette.

c. Privatisation par émission de certificats

Les certificats sont utilisés (principalement par les ménages) pour acquérir des actifs financiers ou non financiers. Les administrations publiques s'engagent en quelque sorte à les échanger contre ces actifs financiers ou non financiers. En général, les certificats ne sont subordonnés qu'à l'acquisition d'actifs financiers et non financiers et sont donc considérés comme des *actifs conditionnels*, non enregistrés dans le système.

Le système prend en compte les actifs conditionnels comme des actifs financiers sous certaines conditions (SEC95, §5.05):

- s'ils sont négociables: un marché se développe, où ils peuvent être négociés ou faire l'objet d'une compensation;
- s'il existe des informations sur les certificats: sur les opérations menées et sur les prix du marché;
- si le volume d'opérations sur le marché est suffisant pour permettre le calcul de la valeur totale du marché.

S'ils sont considérés comme des actifs financiers, les certificats peuvent être pris en compte comme un type particulier de produits financiers dérivés (F.34).

Il est possible d'établir une distinction entre les deux cas présentés ci-après, selon que les certificats sont considérés comme des actifs financiers ou non:

i. **Les certificats sont considérés comme des actifs financiers au moment de leur émission**

Dans ce cas, les certificats sont enregistrés dans le système de comptabilité nationale au moment où ils sont émis.

Acquisition d'actifs financiers

Le transfert de certificats devrait être enregistré comme une opération financière (sous F.34, produits financiers dérivés), contrebalancée par un transfert en capital en nature des administrations publiques. Cela a un effet négatif sur le besoin/la capacité de financement des administrations, ainsi que sur la valeur nette.

Dans la mesure où les certificats sont négociables ou peuvent faire l'objet d'une compensation, un marché se développera, où leur valeur sera déterminée. Les opérations portant sur les certificats doivent être enregistrées comme des *opérations financières* entre les secteurs concernés. Les variations de la valeur des certificats au cours d'une même période devraient être enregistrées comme des gains et pertes de détention dans les *comptes des autres changements d'actifs* (compte de réévaluation) des divers secteurs concernés.

L'échange de certificats contre des actions émises par des entreprises publiques doit être intégralement enregistré dans le compte financier des administrations publiques. Cela n'a pas d'effet sur leur capacité/leur besoin de financement.

Acquisition d'actifs non financiers

Les certificats sont échangés contre des matières premières vendues par des sociétés non financières. Ces sociétés acquièrent une créance sur les administrations publiques et s'en servent pour faire une offre pour des actions détenues et proposées à la vente par ces administrations.

L'échange de certificats contre des matières premières devrait être comptabilisé en tant que dépense de consommation finale (P.3), contrebalancée par une réduction des produits financiers dérivés (F.34) dans l'actif des ménages. Les administrations publiques devraient enregistrer une diminution des produits financiers dérivés (F.34) au passif, ainsi qu'une réduction des actions et autres participations (F.5) dans des entreprises publiques à l'actif. Par conséquent, il n'y a pas d'effet sur le besoin/la capacité de financement des administrations, ni sur leur valeur nette.

- ii. **Les certificats ne sont que des actifs conditionnels (ou contingents) et ne sont donc pas enregistrés dans le système au moment de leur émission. Ils ne peuvent être utilisés que pour acquérir des actifs financiers ou non financiers.**

Dans ce cas, les certificats ne sont pas enregistrés dans les comptes financiers au moment de leur émission, mais lorsqu'ils sont échangés contre des actifs financiers ou non financiers.

Acquisition d'actifs financiers

L'échange de certificats contre des actions émises par des entreprises publiques devrait être enregistré comme une opération financière sur actions et autres participations (F.5), contrebalancée par un transfert en capital en nature (D.9) des administrations publiques. Cela entraîne une augmentation des actions et autres participations dans l'actif des ménages et une diminution de celles figurant à l'actif des administrations. Cet échange a un effet négatif sur la capacité/le besoin de financement des administrations, ainsi que sur la valeur nette.

Acquisition d'actifs non financiers

L'échange de certificats contre des actifs non financiers devrait être comptabilisé comme une formation négative de capital (P.511), contrebalancée par un transfert en capital en nature (D.9) des administrations publiques. Cela n'a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement de celles-ci. Cependant, l'échange entraîne une diminution de leur valeur nette.

Effet des certificats (vouchers) sur la dette publique

Dans le cadre du SEC95, l'enregistrement de certificats dans le compte de patrimoine des administrations publiques (dès lors qu'ils sont considérés comme des passifs financiers) augmentera le stock de passifs de celles-ci.

Dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans la mesure où les actifs/passifs appropriés pour les enregistrer sont des produits financiers dérivés (F.34), les certificats n'auront pas d'influence sur le calcul de la dette publique (voir Vème partie).

3. Logique du traitement

a) Restitution en nature:

Elle devrait être analysée différemment dans les deux cas suivants:

1. L'actif retourné n'a pas changé: il s'agit d'une restitution de richesse unilatérale portant sur un actif non financier dont les administrations publiques avaient pris possession sans compensation [...]. La partie d'une telle saisie unilatérale ne donnant pas lieu à compensation ne constitue pas un transfert en capital (SEC95, §6.24), mais doit être enregistrée dans le compte des autres changements de volume d'actifs (K8). La confiscation et la restitution font l'objet d'un traitement symétrique.
2. L'actif retourné a changé: la restitution est analysée comme un transfert volontaire de richesses, effectué par accord mutuel (à la différence d'autres changements de volume d'actifs). L'opération de contrepartie est considérée comme un transfert en capital (Autres transferts en capital, D.99: SEC95, §4.164) et ce, sur la base de la définition des transferts en capital (SEC95, §4.146). Par transfert en capital en nature, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation d'une dette par un créancier sans contrepartie. On peut également considérer que le transfert nécessitera un certain financement public.

b) Restitution par compensation financière:

La compensation a normalement lieu bien des années après la confiscation (souvent entre 40 et 50 ans). À la différence de la restitution en nature (lorsque l'actif n'a pas changé), la restitution par compensation financière doit être financée par les administrations publiques. Comme dans tous les cas de transferts de richesses effectués par accord mutuel, l'opération de contrepartie est un transfert en capital (Autres transferts en capital, D.99: SEC95, §4.164).

c) Échange de certificats:

Lorsque les certificats sont considérés comme des actifs financiers, leur échange contre des actions et autres participations (AF.5) découle de la définition des opérations financières (SEC95, §§5.02, 5.15) et des comptes financiers (SEC95, §8.50): lors de l'échange direct d'un actif financier contre un autre dans le compte de patrimoine des administrations publiques, il n'y a pas de modification de la richesse, ni flux de revenus. Pour l'échange de certificats contre des actifs non financiers, les règles applicables sont tirées de la définition de la cession des actifs concernés et du compte de capital (SEC95, §8.46).

4. Exemples comptables

a. Restitution en nature

- i. **L'actif non financier à restituer est à peu près identique à celui qui avait été nationalisé ou confisqué.**

Dans les exemples qui suivent, on suppose que les administrations publiques retournent au secteur des ménages des actifs non financiers (terrains) dont la valeur est de 100.

Administrations publiques			Ménages		
Compte de patrimoine d'ouverture					
A		L	A		L
AN.21	100				
Compte des autres changements de volume d'actifs					
ΔA		ΔL	ΔA		ΔL
K.8 (AN.21) -100			K.8 (AN.21)+100		
		B.10.2 -100		B.10.2	+100
Compte de patrimoine de clôture					
A		L	A		L
AN.21	0		AN.21	100	
		Δ B.90 -100			Δ B.90 +100

ii. **L'actif non financier à restituer est différent (par son apparence et sa valeur) de celui qui avait été nationalisé ou confisqué.**

Dans l'exemple qui suit, on suppose que le secteur des administrations publiques retourne au secteur des ménages des logements dont la valeur est de 100.

Administrations publiques				Ménages					
Compte de patrimoine d'ouverture									
A				L	A				L
AN.111	100								
Compte de capital									
ΔA		ΔL		ΔA		ΔL			
P.511	-100	D.9	-100	P.511	+100	D.9	+100		
B.9	0	B.10.1	-100	B.9	0	B.10.1	+100		
Compte de patrimoine de clôture									
A				L	A				L
AN.111	0				AN.111	100			
		Δ B.90		-100			Δ B.90		+100

b. Restitution par compensation financière

Dans l'exemple qui suit, on suppose que les administrations publiques attribuent une compensation aux anciens propriétaires de terrains ou de logements (ménages), par exemple, sous la forme d'actions dont la valeur est de 100.

Administrations publiques				Ménages					
Compte de patrimoine d'ouverture									
A				L	A				L
AF.5	100								
Compte de capital									
ΔA				ΔL	ΔA				ΔL
B.9	-100	D.9	-100	B.10.1	-100	B.9	+100	D.9	+100
		B.10.1	-100			B.10.1	+100		
Compte financier									
ΔA				ΔL	ΔA				ΔL
F.5	-100	B.9	-100	F.5	+100	B.9	+100		
Compte de patrimoine de clôture									
A				L	A				L
AF.5	0	Δ B.90		-100	AF.5	100	Δ B.90		+100

c. Privatisation par émission de certificats

Dans les exemples qui suivent, on suppose qu'une agence de privatisation (appartenant au secteur des administrations publiques) émet des certificats qui sont distribués gratuitement au secteur des ménages. Au cours d'une période définie, les ménages peuvent les utiliser pour l'acquisition d'actions et autres participations détenues par les administrations dans des sociétés publiques et/ou d'actifs non financiers (par exemple, des actifs fixes, AN.11).

i. **Les certificats sont considérés comme des actifs financiers lorsqu'ils sont émis**

Administrations publiques			Ménages		
Compte de patrimoine d'ouverture					
A		L		A	L
	AF.34	0		AF.34	0
Compte de capital					
ΔA		ΔL		ΔA	ΔL
	D.9	-100		D.9	+100
B.9	-100	B.10.1	-100	B.9	+100
				B.10.1	+100
Compte financier					
ΔA		ΔL		ΔA	ΔL
	F.34	+100		F.34	+100
	B.9	-100			B.9
					+100
Compte de patrimoine de clôture					
A		L		A	L
	AF.34	100		AF.34	100
	Δ B.90	-100		Δ B.90	+100

Acquisition d'actifs financiers
Administrations publiques
Ménages
Compte de patrimoine d'ouverture

A		L		A		L	
AF.5	100	AF.34	100	AF.34	100		

Compte financier

ΔA		ΔL		ΔA		ΔL	
F.5	-100	F.34	-100	F.34	-100		
		B.9	0	F.5	+100	B.9	0

Compte de patrimoine de clôture

A		L		A		L	
		AF.34	0	AF.5	100		
		Δ B.90	0			Δ B.90	0

ii. Les certificats ne sont que des actifs conditionnels et ne sont donc pas enregistrés dans le système au moment de l'émission. Ils ne peuvent être utilisés que pour acquérir des actifs financiers ou non financiers.

Acquisition d'actifs financiers

Administrations publiques				Ménages			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A				L			
AF.5	100						
Compte de capital							
ΔA				ΔL			
		D.9	-100			D.9	+100
B.9	-100	B.10.1	-100	B.9	+100	B.10.1	+100
Compte financier							
ΔA				ΔL			
F.5	-100			F.5	+100		
		B.9	-100			B.9	+100
Compte de patrimoine de fermeture							
A				L			
AF.5	0			AF.5	100		
		Δ B.90	-100			Δ B.90	+100

Acquisition d'actifs non financiers

Administrations publiques				Ménages			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A		L		A		L	
AN.11	100						
Compte de capital							
ΔA		ΔL		ΔA		ΔL	
P.511	-100	D.9	-100	P.511	+100	D.9	+100
B.9	0	B.10.1	-100	B.9	0	B.10.1	+100
Compte de patrimoine de clôture							
A		L		A		L	
AN.111	0			AN.11	100		
		Δ B.90	-100			Δ B.90	+100

5. Mots-clés et références

Privatisation	SEC95, §5.16
Actions et autres participations	SEC95, §5.86
Actifs conditionnels	SEC95, §§5.05, 7.22
Actifs non financiers produits	SEC95, §7.14
Actifs non financiers non produits	SEC95, §7.16
Opération financière	SEC95, §§5.01, 5.02, 5.15
Compte financier	SEC95, §8.50
Compte de capital	SEC95, §8.46
Compte des autres changements de volume d'actifs	SEC95, §8.53

II.3 LES APPORTS DE CAPITAUX

II.3.1 Les apports de capitaux aux entreprises publiques

1. Contexte

Le cas

Les analystes des médias font souvent référence aux "apports de capitaux" ou "apports de fonds" de l'Etat aux entreprises publiques.

Ces notions ne sont pas définies dans le SCN93 ni dans le SEC95. Dans les médias, cela peut recouvrir tout versement d'une administration publique à une entreprise publique ayant le caractère soit d'un transfert en capital, soit d'une opération financière dans les comptes nationaux. Ces apports peuvent avoir différentes dénominations dans les comptes publics telles que dotations en capital, mais aussi aides publiques, aides à l'investissement, augmentations de capital, prises de participation etc.

Ces apports sont le plus souvent effectués en espèces, mais ils peuvent aussi être effectués en nature. Ce cas est l'objet d'une note spécifique ("Apports de capitaux en nature" II.3.2).

La problématique

La question générale est la suivante: le versement de l'administration publique doit-il être enregistré dans les comptes nationaux comme:

- une opération financière: l'exemple le plus fréquent sera celui d'une augmentation de capital, dans l'hypothèse où le versement de l'Etat à un effet automatique (et de même montant) sur la participation de l'Etat dans l'entreprise.
- une opération non financière: le versement sera un transfert en capital, dans l'hypothèse où il est sans contrepartie, et n'a pas d'effet automatique (et de même montant) sur la participation de l'Etat.

2. Traitement en comptabilité nationale

Le principe est le suivant:

- Quand l'Etat, agissant à des fins de politique générale⁹, apporte des fonds à une entreprise sans recevoir d'actif financier en échange *et* sans attendre de revenus de la propriété, l'apport de capitaux doit être enregistré en transfert en capital;
- Quand l'Etat, agissant en actionnaire, apporte des fonds en recevant des actifs financiers en échange *et* avec la perspective de recevoir un revenu de la propriété, l'apport de fonds doit être enregistré en opération financière sur actions et autres participations.

⁹ Souvent, l'Etat ne gère pas les fonds dont il dispose pour acquérir des actifs rentables (comme le font les actionnaires privés) mais pour atteindre des objectifs de politique publique ou sociale, dans l'intérêt général, pour lesquels les capitaux privés ne sont pas toujours disponibles. Cette façon d'agir est dite "à des fins de politique générale". Dans ce chapitre, le raisonnement qui s'applique à l'Etat s'appliquerait aussi à tout autre sous-secteur des administrations publiques.

1. Opérations financières

• **Principe général**

L'apport de capitaux doit être enregistré en opération financière uniquement si l'Etat reçoit en échange un actif financier de même valeur. C'est là une caractéristique fondamentale des opérations financières¹⁰.

• **Cas général: une augmentation de capital (F.5)**

Tout d'abord, il doit s'agir d'une transaction entre deux unités (enregistrée en *opération* dans le compte financier), et non d'une restructuration d'actifs et de passifs/reclassement d'unités, enregistrés en *autres flux* dans le compte des autres changements de volume des actifs (SEC95, §6.30).

Une augmentation de capital est l'action de "mettre des capitaux à la disposition d'une société" (SEC95, §4.53), augmentant son capital social (ou capital-actions). En comptabilité nationale, c'est une opération financière, en actions et autres participations (F.5). Conformément au SEC95, §§4.53 et 5.86, cette opération modifie les droits de propriété des actionnaires de la société (les augmentant) et habilite les actionnaires à recevoir des dividendes (revenu distribué des sociétés qui n'est pas d'un montant fixe ou prédéfini).

Par conséquent, un apport de fonds enregistré en augmentation de capital peut être vu comme ayant trois caractéristiques:

- Des capitaux sont mis à la disposition d'une société, qui a un grand degré de liberté dans la façon de les utiliser
- Les actionnaires sont habilités à recevoir des dividendes
- De nouvelles actions sont émises (pour un montant équivalent aux fonds placés), dans le cas d'entreprise ayant le statut de sociétés par actions.

En particulier, il faut souligner le fait que, en apportant du capital-actions à la société, l'Etat agit en actionnaire, normalement avec la perspective de recevoir plus de dividendes en retour. Le versement effectif de dividendes à l'actionnaire serait ainsi un critère important pour traiter l'apport de fonds en opération financière.

• **Autres cas possibles: un prêt (F.4) ou un achat d'obligations (F.3)**

- Prêts: tout versement satisfaisant à la définition d'un crédit dans le SEC95 (§§5.69 et 70), impliquant un remboursement à l'administration publique selon des conditions définies par contrat (date de remboursement, intérêts dus) doit être enregistré en F.4.
- Achat d'obligations: si l'apport de fonds de l'administration publique s'effectue par achat d'obligations émises par l'entreprise, il s'agit d'une opération sur titres (F.3).

Conclusion: en comptabilité nationale, l'opération financière n'a d'impact ni sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

¹⁰ Un gain de détention sur les actions et autres participations, éventuellement enregistré après l'apport de fonds, n'est pas un "actif financier reçu en échange" (mais un autre flux). Les actifs financiers susceptibles d'être reçus en échange (F.3, F.4, F.5) sont énumérés dans le paragraphe suivant.

2. Opérations non financières

Excluant le cas particulier des subventions (D.3, voir SEC95 §§4.30 et suivants) et celui des autres transferts courants (D.75, voir SEC95 §4.139b), l'opération que l'on considérera pertinente ici est le transfert en capital.

Le cas des apports de capitaux en nature (transfert d'actifs fixes) étant traité dans la note méthodologique suivante (II.3.2), on ne traitera maintenant que des transferts en capital en espèces.

- **Principe général**

L'apport de capitaux doit être traité en opération non financière toutes les fois qu'il s'agit d'une opération sans contrepartie, ce type de versement étant enregistré en transfert en capital (D.9). L'administration publique ne reçoit pas en échange un actif financier de même valeur. Un éventuel effet sur la participation dans l'entreprise est indirect, incertain et d'une ampleur différente.

Les transferts en capital sont des opérations caractéristiques des administrations publiques: en agissant ainsi, l'administration n'attend rien en retour en termes de dividendes (le plus souvent, l'entreprise qui bénéficie de ce genre de transfert ne verse pas de dividendes), rien d'autre qu'une amélioration de la situation financière de l'entreprise et la satisfaction de besoins sociaux (en termes d'emplois ou d'infrastructures publiques, etc.).

Deux opérations de ce type sont clairement définies dans le SEC95:

- a. Aides à l'investissement (D.92)

Tout versement sans contrepartie à une société effectué à la condition qu'elle utilise les fonds pour acquérir un actif fixe doit être enregistré en aide à l'investissement (SEC95, §§4.146, 4.152 et suivants)¹¹.

- b. Autres transferts en capital (D.99)

Un versement sans contrepartie en faveur d'une société ou d'une quasi-société "ayant pour but de couvrir des pertes cumulées sur plusieurs exercices ou des pertes exceptionnelles dues à des causes extérieures à l'entreprise" doit être enregistré en autre transfert en capital (D.99) (SEC95, §4.165b).

C'est aussi le cas selon le §4.165a, si le versement résulte "du fait de la destruction ou des dégâts subis à la suite de faits de guerre, d'autres événements politiques ou de catastrophes naturelles (inondations etc.)".

Conclusion: dans les deux cas, le transfert a un impact sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ainsi que sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

¹¹ Dans le cas d'une *quasi-société*, ce type de versement est enregistré en actions et autres participations (SEC95, §4.61), la raison étant que, par convention, la valeur nette d'une quasi-société est égale à zéro (§7.03). En revanche, si des versements réguliers sont effectués pour couvrir "un déficit d'exploitation persistant résultant de l'application délibérée d'une politique économique et sociale" du gouvernement, ils doivent être traités en subventions (§4.61).

3. Application: quelques critères

- **Cas simples**

- a. Aides à l'investissement: D.92

Un apport de fonds à une entreprise publique conditionné à l'acquisition d'actifs fixes (FBCF) doit être enregistré en transfert en capital - une aide à l'investissement (D.92).

- b. Pertes accumulées dans le passé: D.99

Un apport de fonds ayant pour but de couvrir des pertes accumulées dans le passé doit être enregistré en autre transfert en capital (D.99).

- c. Acquisition d'actions cotées: F.5

Un apport de fonds qui permet à l'Etat d'acquérir des actions cotées pour un montant égal doit être enregistré en actions et autres participations (F.5).

- d. Prêts et achats d'obligations: F.3 et F.4

- Prêts: un apport de fonds sous forme de prêt faisant l'objet d'un document spécifiant les obligations de l'emprunteur (date de remboursement du principal et intérêts échus) doit être enregistré en crédits (F.4).

Dans certains contextes (défaillance financière, sauvetage d'entreprise, assurance à l'exportation...), les caractéristiques des prêts effectués par l'administration publique (les obligations contractuelles) devraient être examinées de près afin de vérifier la pertinence du classement en crédits (F.4).

- Obligations: un apport de fonds par achat d'obligations émises par l'entreprise (faisant l'objet d'un document ayant valeur juridique) doit être enregistré en F.3.

- e. Privatisation: F.5

Lorsqu'il est partie intégrante d'un processus de privatisation dans une perspective de court terme (moins d'un an), de telle sorte que l'Etat puisse envisager de récupérer sa mise, l'apport de fonds peut être enregistré en actions et autres participations - F.5 (en cohérence avec la logique du SEC95, §5.16)¹².

¹² Cet exemple, de même que d'autres décrits comme "cas difficiles", doivent être vus comme des exceptions à la règle selon laquelle tout flux enregistré dans les comptes nationaux augmentant les actions et autres participations (F.5) doit normalement correspondre à une émission effective d'actions.

- **Cas difficiles**

- a. Pertes futures anticipées/pertes répétées: D.9

Un apport de fonds ayant pour but de couvrir des pertes futures anticipées ou répétées, de sorte que, peut-être, l'entreprise puisse réduire le coût de ses emprunts, doit être enregistré en transfert en capital (D.9), même si des actions ou autres participations étaient émises. Dans ce contexte, il est certain que l'entreprise ne sera pas rentable avant longtemps, compte tenu du caractère spécifique de son activité. Si des actions étaient émises, on pourrait supposer qu'elles n'aient aucune valeur.

- b. Un investissement rentable anticipé: F.5

Un apport de fonds à une entreprise publique ayant l'objectif d'accroître les futurs dividendes reçus par l'Etat peut être enregistré en F.5. Ce cas serait celui où une entreprise serait libre d'utiliser les fonds d'une manière qui accroisse ses profits, de sorte que l'Etat puisse envisager un retour sur investissement analogue à celui qu'il aurait obtenu par un achat d'actions sur le marché.

- c. Partenariat avec une entreprise privée: F.5

Si, conjointement avec un partenaire privé, l'administration publique apporte des fonds à une unité de telle sorte que les droits de propriété, y compris le droit à un revenu de la propriété, sont modifiés en proportion de la valeur de l'apport, il y a présomption que l'investissement est rentable et qu'il pourrait être enregistré en F.5.

Si cette proportionnalité n'existait pas (les droits de propriété n'étant pas modifiés dans la même proportion), cela indiquerait que l'administration a effectué un transfert sans contrepartie à des fins de politique générale, et qu'il faudrait enregistrer au moins une partie du versement en transfert en capital.

- d. Unité gérant des actifs financiers pour le compte de l'Etat: F.5

Un apport de fonds à un holding public ou à une société financière, gérant des actifs d'une façon profitable pour le compte de l'administration publique dans le but d'acquérir plus d'actifs financiers, pourrait être enregistré en opération sur F.5. La logique de ce cas est que les actifs sont gérés de façon à maximiser le profit et que des versements de dividendes accrus sont attendus.

- **Deux critères additionnels:**

- Des versements répétitifs de la part de l'administration suggèrent des transferts sans contrepartie;
- La qualification des versements comme "aides publiques" par la Commission européenne doit aussi être prise en considération pour déterminer le traitement statistique.

3. Logique du traitement

Il y a trois façons d'accroître les actifs financiers d'une entreprise publique à un moment donné:

1. Recevoir un don (en espèces): en comptabilité nationale, c'est un transfert en capital. Il a pour effet de modifier le besoin/capacité de financement, ainsi que la valeur nette dans le compte de patrimoine (et donc les fonds propres de la société)
2. Augmenter le capital, par émission d'actions: c'est une opération financière sur actions et autres participations. Il n'y a pas de modification du besoin/capacité de financement, ni de la valeur nette (mais une modification des fonds propres due au capital social)
3. Emprunter des capitaux: c'est une opération financière. Il n'y a pas de modification du besoin/capacité de financement, ni de la valeur nette (ni des fonds propres).

- **Fonds propres et capital social**

- a. Fonds propres:

Les sociétés augmentent leur capital social pour renforcer leur position financière sur le marché, par augmentation de leurs fonds propres. Représenté par les actions émises, le capital social (ou capital-actions) est une composante des fonds propres.

Le SEC95 (§7.05) définit les fonds propres de la façon suivante: "Les fonds propres sont égaux à la valeur nette (B.90) augmentée des actions et autres participations émises (AF.5)."

Le résultat immédiat de l'augmentation de capital et de l'accroissement des fonds propres est que la société est dans une meilleure position pour financer ses investissements ou rembourser sa dette (ayant reçu des fonds), emprunter des capitaux si nécessaire (les créanciers étant rassurés quant à la solvabilité financière de la société), et enfin pour réaliser et distribuer des profits.

- b. Capital social:

Il n'est pas défini en tant que tel dans le SCN93 ni dans le SEC95. Matérialisé par l'émission d'actions, on peut le considérer comme équivalent au "passif" financier Actions et autres participations (AF.5) dans le bilan d'une société, devant être enregistré comme tout actif et passif dans les comptes nationaux à la valeur de marché (SEC95, §§7.01, 7.25 et 7.52).

La notion est traitée indirectement dans le SEC95 à propos de la définition des opérations "dividendes" et "actions et autres participations":

- §4.53: dividendes (D.421)

"Les dividendes (D.421) constituent une forme de revenu de la propriété auquel ont droit les actionnaires qui ont mis des capitaux à la disposition d'une société. *L'émission d'actions constitue pour une société une façon de se procurer des capitaux autrement que par l'emprunt.* Contrairement au capital emprunté toutefois, le capital-actions n'est pas à

l'origine d'une créance fixe en terme monétaire et ne permet pas aux porteurs d'actions de recevoir un revenu fixe ou prédéfini."

- §5.86: actions et autres participations (F.5)

"La catégorie actions et autres participations (F.5) couvre toutes les opérations sur actions et autres participations (AF.5), c'est à dire *des actifs financiers qui représentent des droits sur la propriété de sociétés ou de quasi-sociétés* et permettent normalement à leurs porteurs de participer à la distribution non seulement des bénéfices, mais également de l'avoir net en cas de liquidation de la société ou de la quasi-société".

Quelques problèmes d'évaluation/valorisation: Les opérations sur actions et autres participations - par exemple, un apport de fonds ayant pour effet d'augmenter le capital social d'une société - ont donc un solide fondement juridique, ces actifs financiers représentant des droits de propriété sur une société (comme le stipule le §5.86).

Il en résulte que l'évaluation du capital social (ou capital-actions) d'une société de droit privé dans les comptes nationaux doit prendre en compte le montant des actions et autres participations au passif du bilan de la société, avec le seul ajustement à la valeur de marché desdites actions si, comme cela est généralement le cas, elles sont enregistrées au coût historique (ou valeur comptable) dans les comptes micro-économiques.

Le cas d'une entreprise publique peut être différent, si son capital n'est pas représenté en actions ou si les actions ne sont pas cotées ni cessibles sur le marché. Evaluer le capital dans les comptes nationaux conduit souvent à prendre en compte les actions plus certaines réserves (SEC95, §7.54), ce qui aboutit en pratique à un capital-actions égal aux fonds propres, en particulier quand la valeur nette de l'entreprise publique est proche de zéro.

- **Transferts en capital (D.9)**

- a. Définitions:

La notion de transfert en capital est clairement définie dans le SCN93 (chapitre 10) et dans le SEC95 (chapitre 4 principalement). Les transferts en capital ont trois caractéristiques principales:

- ce sont des *transactions*, faites par accord mutuel entre deux unités (à la différence des autres changements d'actifs).
- il n'y a *pas de contrepartie reçue en échange* (sous la forme d'un bien, d'un actif ou d'un service).

Ces deux caractéristiques sont communes à tous les transferts (courants ou en capital). En outre, tous les transferts peuvent être effectués en espèces ou en nature (SCN93, §10.131)

- ils impliquent *l'acquisition ou la cession unilatérale d'actifs* par une (ou par les deux) partie prenante à l'opération (SCN93, §10.132).

Une caractéristique secondaire des transferts en capital (par opposition aux transferts courants) est qu'ils tendent à être de grande ampleur et irréguliers (SCN93, §10.132). Deux types de transferts en capital sont ensuite distingués (SEC95, §4.146):

- *Transferts en capital en espèces*: ce sont des transferts d'espèces, étant entendu que le bénéficiaire est souvent obligé d'utiliser ces espèces pour acquérir un ou des actifs comme condition de la réalisation du transfert (aides à l'investissement en espèces)
- *Transferts en capital en nature*: principalement des cas de transferts de propriété d'actifs fixes sans contrepartie (aides à l'investissement en nature)¹³.

b. Commentaire:

Les transferts en capital sont des opérations caractéristiques des administrations publiques: visant des fins de politique générale, l'Etat est le seul actionnaire en situation d'effectuer des transferts sans contrepartie aux entreprises. La présomption d'un effet du transfert sur la valeur du capital de la société (due à une prévisible réaction du marché, par exemple) n'est pas une raison pour traiter le transfert en opération financière: l'effet n'est pas certain, pas plus que son ampleur.

Ainsi, à la différence des opérations financières, les transferts en capital sont le flux de contrepartie de ces changements d'actifs et de passifs unilatéraux, ce qui signifie que le bénéficiaire en est enrichi, tandis que l'autre partie en est appauvrie. C'est ce qu'exprime l'augmentation de la valeur nette dans le compte de patrimoine du premier, et sa diminution dans celui du second.

4. Mots-clés et références

Opérations financières	SEC95, §§5.01, 5.02
Capital-actions	SEC95, §4.53
Fonds propres	SEC95, §7.05
Valeur nette	SEC95, §§7.01 à 05
Actions et autres participations	SEC95, §5.86
Dividendes	SEC95, §4.53
Transferts en capital	SEC95, §§4.145 et suivants

¹³ Voir la note suivante "Apports de capitaux en nature" (II.3.2)

II.3.2 Les apports de capitaux en nature

1. Contexte

Il peut se produire qu'une administration publique transfère des actifs fixes (des bâtiments par exemple), et/ou des actifs non financiers non produits (des terrains par exemple), à une entreprise publique déjà existante ou créée à cet effet. Dans de tels cas, l'apport de capitaux ne prend pas la forme habituelle d'un flux d'actifs financiers, mais plutôt d'un flux d'actifs non financiers. L'objectif est de permettre à l'entreprise d'utiliser ces actifs dans le processus de production, considérant que l'entreprise est mieux à même que l'administration de mettre en œuvre cette activité économique.

Dans certains cas, l'administration publique attend de ce transfert d'actifs certains bénéfices en retour, sous la forme de revenus de la propriété (des dividendes, par exemple).

Dans d'autres cas, l'administration n'attend rien de tel en échange, justifiant la perte d'un actif public par l'intérêt économique et social qu'en retire la nation tout entière.

Dans certains pays, ces transferts d'actifs prennent la forme de concessions de service public, quand par exemple, est mise en place une gestion privée d'infrastructure publique pour un contrat d'une durée limitée.

Par conséquent, le "traitement en comptabilité nationale" peut aussi s'appliquer à certains cas d'entreprises privées.

2. Traitement en comptabilité nationale

Deux solutions sont pertinentes:

- a. **Le simple transfert d'un actif non financier, sans qu'aucun nouveau droit ou obligation ni aucune unité nouvelle ne soit créé.**

Il s'agit d'un don de l'administration à l'entreprise, qui doit être enregistré comme une opération (au sens du SEC).

Dans ce contexte, le transfert d'actif non financier est une aide à l'investissement en nature (D.92) effectuée par l'administration, équilibrée par une diminution de sa formation de capital, P.5 (et/ou K.2, s'il y a transfert de terrain).

L'enregistrement de ces deux flux d'un montant égal qui s'équilibrent dans le compte de capital n'a pas d'impact sur le besoin/capacité de financement.

Il y a une augmentation de la valeur nette de l'entreprise due au transfert en capital (l'aide à l'investissement), et symétriquement une diminution de la valeur nette de l'administration publique. Selon la méthode utilisée dans les comptes nationaux pour valoriser la participation publique dans l'entreprise, il peut être nécessaire de considérer que la participation de l'administration publique dans l'entreprise absorbe l'augmentation de la valeur nette de celle-ci. Dans ce cas, la transformation dans le compte de l'entreprise d'une

valeur nette positive (B.10.1) en capital-actions (F.5) serait décrite par un gain de détention (K.11) dans le compte de réévaluation.

- b. L'administration transfère l'actif non financier à une entreprise publique dans l'attente de recevoir pour elle-même un bénéfice économique plus important que celui qu'elle obtiendrait en exploitant l'actif directement; et/ou le transfert fait partie d'un ensemble d'événements qui change la relation entre l'entreprise et l'administration (nouvelles créances, droits ou obligations) ou crée de nouvelles unités.**

Cette situation peut être analysée comme l'échange d'un actif non financier contre un actif financier (la participation de l'administration dans l'entreprise publique). Ce n'est pas une opération (au sens du SEC) qu'il faut enregistrer. En revanche, le compte des autres changements de volume des actifs, en particulier K.12.1 (changement de classement sectoriel ou de structure) doit être utilisé pour décrire les changements qui affectent les patrimoines.

Dans ce cas comme dans le précédent, il n'y a pas d'impact sur le besoin/capacité de financement. Mais il n'y a pas non plus d'impact sur la valeur nette puisque deux flux de montant équivalent s'équilibrent dans le compte des autres changements d'actifs.

3. Logique du traitement

a. Traitement en aide à l'investissement

SEC95, §1.36: Le système enregistre toutes les opérations en termes monétaires. Les valeurs à enregistrer pour les opérations non-monétaires doivent ainsi être mesurées indirectement ou estimées d'une autre façon.

SEC95, §4.145: Les transferts en capital se différencient des transferts courants par le fait qu'ils impliquent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Que le transfert en capital ait lieu en espèces ou en nature, il doit déboucher sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

SEC95, 4.146: Par transfert en capital en nature, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) - ou l'annulation d'une dette - par un créancier sans contrepartie.

SEC95, §4.153: Les aides à l'investissement peuvent être consenties en espèces ou en nature. Par aides à l'investissement en nature, il faut entendre des transferts de matériel de transport, machines ou autres matériels d'équipement effectués par des administrations publiques à d'autres unités résidentes ou non-résidentes, ainsi que la mise à disposition de bâtiments ou autres constructions à des unités résidentes ou non-résidentes.

Les paragraphes ci-dessus montrent que le don d'un actif fixe a été défini comme transfert en capital en nature dans le SEC95 (une autre façon de le voir, équivalente en termes d'impact comptable, aurait consisté à considérer le transfert en capital comme un flux monétaire imputé, celui-ci étant ensuite utilisé par l'entreprise pour acheter l'actif à l'administration).

b. Traitement dans les comptes d'autres flux

Une restructuration d'actifs et de passifs au moyen d'un transfert d'actifs d'importance significative peut être considérée comme différente d'une *opération* au sens habituel du terme (et d'une *opération* au sens du SEC) et, en tout cas, différente du simple don d'un actif. Les mouvements d'actifs s'analysent alors en autres changements de volume (autres flux).

SCN93, §§12.58 et 12.59: "Lorsqu'une société est légalement partagée en deux ou plusieurs unités institutionnelles, les créances et les passifs nouvellement créés, y compris les actions et autres participations, peuvent apparaître dans les états financiers des nouvelles unités institutionnelles. On doit aussi les enregistrer sous le présent poste (changement de classement et de structure)."

SEC95, §6.30: Changements de classement sectoriel ou de structure (K.12.1): "Les changements dans la structure des unités institutionnelles couvrent l'apparition et la disparition de certains actifs et passifs financiers résultant d'opérations de restructuration."

On fait l'hypothèse que K.12.1 s'applique aussi aux actifs non financiers. Les "changements de structure" couvrent alors d'importants changements d'actifs dans les comptes de patrimoine d'une unité quand ils coïncident avec d'autres changements tels que ceux des fonctions de l'unité.

NB: commentaire sur un enregistrement en augmentation de capital (F.5, autres participations).

Enregistrer directement l'apport en nature comme augmentation d'"autres participations" dans le compte financier n'est pas pertinent. L'utilisation de F.513 (autres participations, non représentées par des actions émises) dans le SEC est limitée à des cas bien définis. Un tel traitement de l'opération améliorerait artificiellement le besoin/capacité de financement de l'administration publique (par l'opération de contrepartie en P.5 ou K.2).

En outre, même si ce traitement n'est pas incorrect d'un point de vue strictement comptable, il n'aurait aucune signification économique. Quand une unité a un besoin de financement, ce financement peut entraîner une réduction de ses actifs, ou n'être habituellement pas immédiatement disponible. Dans le cas présent, l'apparition d'une autre participation a une espèce d'automatisme qui est mieux décrite dans le compte des autres changements de volume des actifs.

4. Exemples comptables

Dans les exemples suivants, on fait l'hypothèse que l'administration transfère un bâtiment valant 100 à une entreprise publique. Dans le premier cas, c'est un don pur et simple: il n'y a pas d'autres événements associés et l'administration n'attend aucun revenu de la propriété supplémentaire dans le futur. Dans le second cas, le transfert d'actif fait partie d'une réorganisation de l'entreprise.

a. Enregistrement en transfert en capital et formation de capital

Dans l'exemple suivant, le transfert en capital (l'aide à l'investissement) entraîne automatiquement une amélioration de la valeur nette de l'entreprise publique. On pourrait considérer que, dans une seconde étape, cette augmentation de la valeur nette est "absorbée" par une augmentation équivalente de la participation de l'administration dans l'entreprise, via un gain de détention dans le compte de réévaluation: cette seconde étape n'est pas décrite ici.

Administration publique				Entreprise publique					
Patrimoine d'ouverture									
A				P	A				P
AN.11	100								
Compte de capital									
ΔA				ΔP	ΔA				ΔP
P.51	-100	D.92	-100	P.51	+100	D.92	+100	B.9	+100
B.9	0	B.10.1	-100	B.9	0	B.10.1	+100		
Patrimoine de clôture									
A				P	A				P
AN.11	0				AN.11	100			
		$\Delta B.90$	-100				$\Delta B.90$	+100	

b. Enregistrement en changement de classement et de structure

Administration publique				Entreprise publique			
Patrimoine d'ouverture							
A			P	A			P
AN.11	100						
Compte des autres changements de volume d'actifs							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
AF.5 (K.12.1)	+100			AN.11(K.12.1)	+100	AF.5 (K.12.1)	+100
AN.11 (K.12.1)	+100					B.10.2	0
		B.10.2	0			B.10.2	0
Patrimoine de clôture							
A			P	A			P
AF.5	100			AN.11	100	AF.5	100
AN.11	0					B.10.2	0
		B.10.2	0			B.10.2	0

5. Mots-clés et références

Transfert en capital en nature	SEC95, §4.146
Opérations non-monétaires	SEC95, §1.36
Changements de classement et de structure	SEC95, §6.30
Restructuration d'entreprise ("corporate restructuring")	SEC95, §6.30 (et SCN93, §§12.58 & 59)

II.4 L'ÉTAT ET LA DETTE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

II.4.1 Reprise de dettes, annulation de dettes

1. Contexte

Dans le cadre de la restructuration du secteur public, les reprises et les annulations, par les pouvoirs publics, de dettes qui figurent au passif des entreprises publiques sont des questions importantes. Il est d'abord utile de préciser la terminologie employée.

- Une reprise de dette est un accord entre trois parties - un créancier, un premier débiteur et un nouveau débiteur -, par lequel le nouveau débiteur reprend la dette en cours du premier débiteur envers le créancier. Le nouveau débiteur prend la place de l'ancien vis-à-vis du créancier, et il est tenu de rembourser la dette. Après qu'elle ait été reprise, la dette, qui était à l'origine un passif du premier débiteur, devient un passif du nouveau débiteur. Ceci se produit notamment quand la dette du premier débiteur est garantie par le nouveau débiteur.

Il y a reprise de dette s'il y a substitution du débiteur, quels que puissent être les enregistrements effectués dans les comptabilités propres aux parties à l'opération. Par contre, il n'y a pas reprise de dette s'il n'y a pas de changement de débiteur, mais une substitution d'un type de passif à un autre, de même montant.

- Une annulation de dette est un accord bilatéral conclu entre un créancier et un débiteur pour annuler ou pour remettre tout ou partie d'un passif existant, la dette, souscrit par le débiteur auprès du créancier. La dette qui est annulée figurait au passif du débiteur et à l'actif du créancier: après l'annulation, elle n'existe plus.
- Abandon de créance unilatéral (ou write-off): il y a abandon de créance unilatéral quand le créancier reconnaît qu'une créance ne peut plus être recouvrée, principalement du fait de la faillite du débiteur. Le créancier retire la créance de l'actif de son bilan.
- Répudiation de dette: il s'agit d'une annulation unilatérale de sa propre dette par le débiteur.

2. Traitement en comptabilité nationale

a. Règle générale

Une reprise de dette et une annulation de dette effectuées par accord mutuel ont pour opération de contrepartie un transfert en capital.

Ainsi, lorsque les administrations publiques reprennent la dette d'une entreprise publique ou lorsqu'elles annulent une dette qu'elles détiennent sur une entreprise publique, l'opération qui figure en contrepartie des flux enregistrés dans les comptes financiers est un transfert en capital, plus précisément un autre transfert en capital (D.99), qui a un effet sur la capacité/besoin de financement des administrations publiques.

C'est en général l'Etat¹⁴ qui prend l'initiative de la reprise ou de l'annulation de dette. L'acceptation de cette action par l'entreprise publique, et le fait que cette entreprise poursuive son existence par la suite, peuvent s'interpréter comme la preuve d'un accord mutuel.

b. Exceptions à la règle générale

Il y a trois exceptions à la règle générale, pour lesquelles la reprise/annulation de dette n'a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

1. La dette d'une quasi-société

Si l'entreprise publique est une quasi-société, l'annulation ou la reprise, par l'Etat de la dette de cette quasi-société ne donne pas lieu à l'enregistrement d'un transfert en capital. L'opération de contrepartie est une opération financière (sur actions et autres participations).

2. Reprise ou annulation de dette précédant la privatisation d'une entreprise publique

Lorsque les administrations publiques annulent ou reprennent les dettes d'une entreprise publique "dans le cadre d'un processus de privatisation à mener à court terme", l'opération de contrepartie n'est pas un transfert en capital, mais une opération en actions et autres participations.

Une privatisation entraîne l'abandon du contrôle sur une entreprise publique par cession des actions ou d'autres titres de participation.

Cette règle ne doit s'appliquer que lorsqu'il y a suffisamment de certitude que la privatisation va intervenir à court terme. Dans tous les cas, la simple existence d'un programme de privatisations ne suffit pas pour conclure que la reprise/annulation de dette fait partie "d'un processus de privatisation à mener à court terme".

¹⁴ Dans ce chapitre, comme dans le suivant (l'Etat et le secteur financier), on considère que pour l'essentiel l'Etat est le sous-secteur des administrations publiques impliqué dans ce type d'opérations. Il va de soi que si un autre sous-secteur était concerné (une administration locale par exemple), le traitement en comptabilité nationale serait rigoureusement le même.

3. Abandon de créance unilatéral (ou write-off)

La seule situation qui puisse donner lieu à un abandon unilatéral par l'Etat des créances qu'il possède sur une entreprise publique est celle où l'annulation de dette est précédée par la liquidation ou la disparition de l'entreprise: cette liquidation doit être établie d'un point de vue économique, c'est-à-dire que, même quand l'entreprise continue formellement d'exister, il faut considérer qu'elle est liquidée si elle a perdu sa substance financière et sa fonction économique principale.

L'abandon unilatéral des créances douteuses est enregistré en autre changement de volume des actifs.

c. **Répudiation de dette**

L'annulation unilatérale de sa propre dette par le débiteur, autrement dit une répudiation de dette, n'est pas reconnue par le système de comptabilité nationale. De toute façon, il est improbable que cela puisse se produire dans le cas des entreprises publiques.

d. **Moment d'enregistrement, montants à enregistrer**

Les reprises et annulations de dettes doivent être enregistrées au moment où la dette est effectivement retirée du bilan du débiteur: les écritures correspondantes doivent être passées dans le compte de patrimoine des administrations publiques.

Cela ne correspond pas nécessairement au moment où le principe de l'opération a été décidé. Il faut en outre que l'enregistrement soit fait en une seule fois: en particulier, les dates successives des échéances de remboursement qui étaient auparavant prévues dans le cadre de la dette antérieure ne sont pas pertinentes.

Le montant qu'il faut enregistrer est le montant intégral de la dette en cours qui est reprise ou annulée.

Les mêmes règles s'appliquent pour les dettes qui sont annulées de façon unilatérale (write-off).

3. Logique du traitement

La règle générale consiste à enregistrer un transfert en capital. Ceci découle de la définition des transferts en capital (SEC95, §4.146). Plus précisément, "les autres transferts en capital (D.99) regroupent les opérations de transfert [...] qui, bien que ne constituant pas des opérations de répartition du revenu, opèrent une redistribution de l'épargne ou du patrimoine entre les différents secteurs ou sous-secteurs de l'économie ou avec le reste du monde" (SEC95, §4.164).

En reprenant ou en annulant la dette d'une entreprise publique, les administrations publiques transfèrent à cette entreprise, non du revenu, mais une part de leur propre richesse.

La définition générale des opérations (SEC95, §1.33) fournit la règle de décision pour les situations dans lesquelles c'est respectivement un transfert en capital ou un autre changement de volume qu'il faut enregistrer. Cette règle renvoie à l'existence d'un accord mutuel entre les parties. C'est pourquoi il ne faut pas considérer qu'un abandon de créance unilatéral constitue une *opération* (au sens du SEC) ou une *transaction* (au sens habituel du terme), notamment lorsqu'il y a disparition de l'entreprise publique.

L'exception faite pour les quasi-sociétés repose sur le fait qu'une quasi-société est un montage comptable: il ne s'agit pas d'une unité institutionnelle véritable, notamment du point de vue des actifs et des passifs, même si elle est traitée comme telle dans les comptes nationaux. Ainsi, il ne peut pas y avoir de transfert de richesse entre une quasi-société et son propriétaire. Cette convention implique que la valeur nette d'une quasi-société est toujours nulle. En conséquence, tout transfert d'actif entre une quasi-société et son propriétaire se reflète dans la valeur de son capital.

L'exception faite pour les opérations intervenant dans le cadre des processus de privatisation devant se conclure à court terme est de nature conventionnelle. La justification est la même que pour les quasi-sociétés. Ceci provient essentiellement de considérations sur l'effet de la reprise/annulation de dette d'une entreprise publique sur la valeur nette des administrations publiques: on fait l'hypothèse que l'effet négatif de la reprise/annulation de dette sur leur valeur nette est compensée, à court terme, par un effet positif sur la valeur du capital-actions de l'entreprise publique.

4. Exemples comptables

a. Enregistrement d'un transfert en capital en contrepartie d'une reprise/annulation de dette

Dans les exemples qui suivent, on suppose que les transferts en capital aboutissent, dans un premier temps, à une augmentation de la valeur nette de l'entreprise publique. Dans un second temps, il aurait été possible de supposer que cette augmentation de valeur nette soit "absorbée" par une augmentation équivalente de la valeur de la participation de l'Etat dans l'entreprise publique, au travers du compte de réévaluation. Cette seconde étape n'est pas retracée ici. Par ailleurs, seules les variations de la valeur nette figurent dans les comptes de patrimoine de clôture.

- **Reprise de dette**

On fait l'hypothèse qu'une société financière a accordé un crédit à long terme (F.42) à une société non financière publique. Avant l'échéance, l'Etat reprend le montant de dette en cours de l'entreprise publique.

Administrations publiques				Entreprise publique			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A		P		A		P	
AF.5	z				AF.42/S.12	x	
					AF.5		z
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
		D.99	-x		D.99		+ x
B.9	-x	B.10.1	-x	B.9	+ x	B.10.1	+ x
Compte financier							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
		F.42	+x		F.42		-x
		B.9	-x		B.9		+ x
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AF.5	z	AF.42/S.12	x		AF.42/S.12		0
		$\Delta B.90$	-x		AF.5		z
					$\Delta B.90$		+ x

- **Annulation de dette**

On fait l'hypothèse que l'Etat a accordé un crédit à long terme (F.42) à une société non financière publique. Avant l'échéance, l'Etat annule le montant de dette en cours.

Administrations publiques				Entreprise publique			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A		P		A		P	
AF.42/S.11	x			AF.42/S.13	x		
AF.5	z			AF.5	z		
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
B.9	-x	D.99	-x	B.9	+x	D.99	+x
		B.10.1	-x			B.10.1	+x
Compte financier							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
F.42	-x			F.42	-x		
		B.9	-x	B.9	+x		
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AF.42/S.11	0			AF.42/S.13	0		
AF.5	z	$\Delta B.90$	-x	AF.5	z		
				$\Delta B.90$	+x		

b. Enregistrement d'une opération financière en contrepartie d'une reprise/annulation de dette

Cet enregistrement s'applique au cas des quasi-sociétés et au cas de la reprise/annulation de dette intervenant au cours d'un processus de privatisation mené à court terme. Les enregistrements sont les mêmes dans les deux cas: ils impliquent des opérations sur actions et autres participations (F.5).

• **Reprise de dette**

Administrations publiques				Entreprise publique			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A			P	A			P
AF.5	z					AF.42/S.12	x
						AF.5	z
Compte financier							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
F.5	+x	F.42	+x	F.42		F.42	-x
		B.9	0	B.9		B.9	0
Compte de patrimoine de clôture							
A			P	A			P
AF.5	z +x	AF.42/S.12	x			AF.42/S.12	0
		$\Delta B.90$	0			AF.5	z +x
						$\Delta B.90$	0

- **Annulation de dette**

Administrations publiques				Entreprise publique							
Compte de patrimoine d'ouverture											
A				P		A				P	
AF.42/S.11	x					AF.42/S.13	x				
AF.5	z					AF.5	z				
Compte financier											
ΔA				ΔP		ΔA				ΔP	
F.42	-x					F.42	-x				
F.5	+x					F.5	+x				
		B.9	0			B.9	0				
Compte de patrimoine de clôture											
A				P		A				P	
AF.42/S.11	0					AF.42/S.13	0				
AF.5	z +x					AF.5	z +x				
		$\Delta B.90$	0			$\Delta B.90$	0				

c. Enregistrement d'un autre changement de volume des actifs

Il s'agit du cas où l'Etat abandonne unilatéralement sa créance sur l'entreprise publique (write-off)

Administrations publiques				Entreprise publique			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A		P		A		P	
AF.42/S.11	x			AF.42/S.13	x		
AF.5	z			AF.5	z		
Compte des autres changements de volume des actifs							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
K.10 en AF.42	-x	B.10.2	-x	K.10 en AF.42	-x	B.10.2	+x
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AF.42/S.11	0			AF.42/S.13	0		
AF.5	z	$\Delta B.90$	-x	AF.5	z	$\Delta B.90$	+x

5. Mots-clés et références

Autres transferts en capital

SEC95, §§4.164, 4.165

Reprise de dette, annulation de dette

SEC95, §§5.16, 6.27, 6.28

II.4.2 Rééchelonnement de dettes

1. Contexte

Le rééchelonnement peut être une alternative à l'annulation de la dette, mais peut également être une étape dans le processus menant à cette annulation.

Ce type de transaction est souvent mis en place par les administrations publiques avec des opérateurs étrangers, appartenant en particulier à des pays en développement ou à d'anciens pays socialistes (néanmoins, cela peut également se faire avec des entreprises publiques). Les opérateurs étrangers sont généralement des unités des administrations publiques elles-mêmes¹⁵. Il peut toutefois s'agir également d'unités ne relevant pas des administrations, par exemple lorsqu'une garantie est appelée. Ci-après, l'expression "administrations publiques" désigne uniquement l'administration créancière.

La question suivante est alors posée: comment enregistrer le rééchelonnement des créances et des engagements? Quel montant faut-il porter à l'actif du compte de patrimoine des administrations publiques lorsque les termes du contrat de dette ont changé à la suite d'un accord de rééchelonnement, et à quel moment faut-il le faire?

Cas étudié

Le cas étudié est celui où une administration publique a directement consenti un prêt à l'administration d'un pays étranger et où le débiteur devient défaillant et suspend ses paiements:

- une première étape est celle des négociations sur un rééchelonnement de la dette;
- ensuite, la dette peut être annulée ou même cédée.

Seuls les prêts sont pris en considération.

Le cas de l'assurance-crédit à l'exportation n'est pas traité.

¹⁵ Tel est généralement le cas dans le Club de Paris, qui s'occupe des négociations relatives à la dette publique, tandis que le Club de Londres se charge de celles qui ont trait à des dettes privées.

2. Traitement en comptabilité nationale

Un transfert en capital ne doit être comptabilisé en faveur du débiteur défaillant que si le montant en cours de la créance (le crédit) est diminué. Le transfert sera comptabilisé pour le montant de la créance qui est annulée, ce qui équivaut à une annulation de dette (voir II.4.1 du présent Manuel).

Cela n'est pas nécessaire dans les autres cas, en particulier:

- si le paiement du crédit n'est que retardé, rééchelonné
- si seul le montant des intérêts fait l'objet d'une renégociation.

a. Enregistrement d'un prêt

Le montant de l'engagement du débiteur à l'égard du créancier à un moment donné est le principal en cours: il s'agit du montant que le débiteur doit rembourser afin de s'acquitter de sa dette. Le principal en cours doit être enregistré dans les comptes de patrimoine du créancier et du débiteur.

Les prêts peuvent avoir diverses formes (voir encadré). Néanmoins, quelle que soit cette forme, la distinction au sein des annuités (c'est-à-dire les paiements annuels totaux) entre le principal et les intérêts est déterminée par contrat et ne peut être modifiée que contractuellement. Les flux d'intérêts prévus ne sont pas comptabilisés comme une créance du créancier.

Le taux d'intérêt peut être fixe ou il peut être révisé - les prêts à taux variable sont pris en compte. Le contrat de prêt contient des dispositions relatives aux règles de révision.

Si, à un moment donné, certains montants dus n'ont pas été payés, ces montants doivent être ajoutés au principal en cours à ce moment-là. Ces montants comprennent également les intérêts courus qui se sont ajoutés au principal dans les comptes de patrimoine nationaux sans être acquittés en temps voulu (arriérés d'intérêts).

Dans tous les cas, les provisions éventuellement faites par le créancier ne doivent pas être enregistrées en comptabilité nationale.

Encadré: Comptabilisation des prêts (principal et intérêts)

Au départ, le principal en cours est égal au montant qui a été prêté. Il est également égal à la valeur actuelle de toutes les annuités, obtenue en utilisant le taux d'intérêt stipulé dans le contrat de prêt comme taux d'actualisation: voir la formule (1) dans l'encadré.

À tout moment, le montant en cours du principal équivaut à la valeur actuelle des annuités restantes, en utilisant toujours le taux d'intérêt du contrat de prêt comme taux d'actualisation: voir la formule (2) dans l'encadré pour les cas où toutes les annuités précédentes ont été acquittées.

Le tableau d'amortissement d'un prêt peut être dressé comme décrit ci-dessous:

- V_0 correspond au montant du prêt au départ
- r correspond au taux d'intérêt du contrat
- n est la durée du prêt

Période	Principal au début de la période	Intérêts au cours de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	V_0	F_1	D_1	A_1
...
p	V_{p-1}	F_p	D_p	A_p
...
n	V_{n-1}	F_n	D_n	A_n

On peut observer les équations suivantes pour une période p donnée:

$$A_p = D_p + F_p$$

$$F_p = r V_{p-1}$$

$$D_p = V_{p-1} - V_p$$

$$V_n = 0$$

Dans la pratique, il existe traditionnellement trois grands types de prêts - à l'exclusion par exemple de ceux qui sont indexés:

1. Prêts avec remboursement final:

$$\begin{aligned} D_p &= 0, \forall p \neq n \\ D_n &= V_0 \\ F_p &= F = r V_0, \forall p \end{aligned}$$

2. Prêts avec amortissement constant:

$$D_p = D = \frac{1}{n} V_0, \forall p$$

3. Prêts avec annuités constantes:

$$A_p = A, \forall p, A \text{ étant calculé à l'aide de la formule qui apparaît ci-dessous.}$$

Formules de base:

Quel que puisse être le type de prêt, les divers éléments peuvent être calculés à l'aide de la formule de base suivante, V_0 , n , et r étant connus:

$$V_0 = \sum_{p=1}^{p=n} A_p \frac{1}{(1+r)^p} \quad (1)$$

ce qui signifie que la valeur actuelle - obtenue en utilisant le taux d'intérêt du contrat de prêt comme taux d'actualisation - de toutes les annuités équivaut au montant prêté, quelles que puissent être ces annuités.

Par ailleurs, à tout moment, le montant en cours du principal équivaut à la valeur actuelle des annuités restantes. Ainsi, après paiement des annuités $p-1$, la formule suivante est applicable:

$$V_p = \sum_{m=1}^{m=n-p} A_{p+m} \frac{1}{(1+r)^m} \quad (2)$$

Si aucun paiement n'est effectué du début jusqu'à p (p étant inclus), V_0 est comptabilisé sous AF.4 à l'issue de la période p . Par ailleurs, il existe un passif correspondant aux montants d'intérêts non acquittés, égal à:

$$\sum_{m=1}^{m=p} F_m \quad (3)$$

b. Rééchelonnement du prêt: cas ordinaires

Dans les cas ordinaires, la créance en cours ne sera pas modifiée dans l'accord de rééchelonnement: le paiement du prêt est simplement retardé, rééchelonné et/ou le montant des intérêts est renégocié.

Le rééchelonnement d'un prêt peut se faire sous trois formes principales:

1. Il est possible de *modifier l'échéance du principal*. Afin d'alléger la charge annuelle que représente le remboursement, la durée de remboursement du principal sera prolongée. Bien que le taux d'intérêt ne change pas, la charge d'intérêts totale augmentera (voir exemple).

Cela n'a pas d'effet sur le montant du principal en cours. La conséquence est un nouvel échelonnement des remboursements annuels, qui sera différent de l'original.

2. Il est possible de *modifier le taux d'intérêt* stipulé dans le contrat. Cela n'aura d'effet que sur la série des paiements d'intérêts. L'encours du principal n'est pas modifié. Étant donné que le taux d'intérêt est généralement abaissé, il est peu probable que l'échelonnement des annuités reste inchangé.

Un tel accord peut prévoir l'annulation, par le créancier, du futur flux d'intérêts, avec diverses options possibles pour le remboursement du principal. Dans les comptes de patrimoine, le montant du principal en cours reste identique: la procédure est similaire à une révision du taux d'intérêt du prêt, le nouveau taux étant nul.

3. Il est possible de *retarder les paiements au titre du principal jusqu'à la fin d'une période de grâce*. En général, la durée du prêt est prorogée d'autant. Le montant en cours original ne varie pas. Il est possible de verser chaque année l'intérêt correspondant à la période de grâce ou de le capitaliser en l'ajoutant au principal, qui sera amorti après cette période.

c. Détermination du nouveau montant en cours

Afin de déterminer s'il est nécessaire d'enregistrer un transfert en capital, et d'en calculer le montant, il faut connaître la différence entre le montant en cours de la créance avant et après le rééchelonnement. Normalement, le nouveau montant en cours est précisé dans l'accord de rééchelonnement, mais ce n'est pas toujours le cas. Il doit alors être calculé à partir des flux d'annuités et de taux d'intérêt futurs mentionnés dans le nouvel accord (voir la formule dans l'encadré). Si le taux d'intérêt n'est pas indiqué, le montant en cours doit être calculé comme la valeur actuelle nette des futures annuités, en utilisant un taux d'actualisation équivalent au taux d'intérêt appliqué dans le cadre de l'accord initial.

En d'autres termes:

- si, à un moment donné, le principal en cours d'un crédit a une valeur donnée V,
- et si un accord de rééchelonnement, mis en application à ce moment-là, mène à une situation dans laquelle la valeur actuelle des annuités - calculée à partir du taux d'intérêt après accord - à l'issue du rééchelonnement est différente du principal en cours V mentionné ci-dessus,
- cela signifie qu'en fait, il y a un changement dans la valeur du principal en cours à comptabiliser sous AF.4 dans les comptes de patrimoine du créancier et du débiteur,

Etant donné que, dans ce cas, il est probable que le nouveau principal en cours sera inférieur au précédent, un transfert en capital - en nature (D.99) - du créancier au débiteur doit être enregistré, puisqu'il y a, de fait, annulation partielle de la dette.

d. Annulation d'une dette à la suite d'un accord de rééchelonnement

Il peut arriver que malgré la mise en œuvre d'un accord de rééchelonnement, l'administration publique créancière annule la créance concernée. Un transfert en capital de l'administration publique au débiteur doit donc être enregistré, au moment de l'accord d'annulation. Le montant du transfert en capital (traitement normal de l'annulation d'une dette dans le SEC95) équivaut au principal en cours du prêt après rééchelonnement.

e. Cession d'un prêt

Il peut arriver qu'à l'issue d'un accord de rééchelonnement, une administration cède un prêt, à une institution financière par exemple. Il peut également arriver qu'en raison de l'écart entre le taux d'intérêt contractuel en vigueur pour le prêt et le taux du marché correspondant, la cession se fasse pour un montant de principal nettement inférieur au principal en cours figurant dans l'accord de rééchelonnement.

Dans ce cas, l'écart entre le principal en cours après rééchelonnement et le principal en cours tel que négocié lors de la cession doit être enregistré comme une perte de détention dans le compte de réévaluation des administrations publiques (SEC95, §6.51).

NB: dans le cas où le débiteur rembourserait sa dette au premier créancier, la transaction entre les deux créanciers ne serait pas considérée comme la cession d'une créance (le crédit), mais comme un nouveau crédit accordé par le nouveau créancier au précédent.

3. Logique du traitement

a. Enregistrement d'un prêt

Les montants à comptabiliser sous AF.4 dans les comptes de patrimoine des créanciers et des débiteurs sont ceux du principal que les débiteurs sont contractuellement tenus de rembourser aux créanciers, même si le crédit a été assorti d'un rabais ou d'une prime (SEC95, §7.51).

b. Rééchelonnement d'un prêt

Il n'existe pas vraiment de règle formellement établie pour traiter un tel cas. Le rééchelonnement de prêts n'est évoqué que dans le paragraphe 11.23 du SCN 93: "Les variations des créances résultant de la prise en charge ou du rééchelonnement de dettes devraient être répercutées dans le compte financier au moment où les modalités du contrat (échéances, taux d'intérêt, etc.) sont modifiées [...]". Néanmoins, il est possible de formuler certaines conclusions à partir de considérations découlant des règles financières et des principes de comptabilité nationale.

Le point principal est qu'un prêt est un accord contractuel. Le contrat de prêt détermine la répartition entre le remboursement du principal et le paiement des intérêts, y compris pour les prêts à taux variables. Cette répartition ne peut être modifiée que par contrat.

Il convient de souligner tout particulièrement qu'un prêt n'est pas coté sur le marché: voir SEC95, §6.51. Les variations susceptibles de se produire sur les marchés financiers en matière de taux d'intérêts pour des prêts similaires n'ont donc pas d'effet direct sur le principal en cours des prêts existants. Par ailleurs, ces variations peuvent n'avoir aucun effet sur les futurs montants des intérêts, ni, par conséquent, sur la répartition entre le principal et les intérêts.

c. Annulation d'une dette

SEC95, §§4.165 f et 5.16 (voir le point II.4.1 du présent Manuel).

d. Vente d'un prêt

Le SEC95 contient une disposition relative à la négociation d'un prêt (SEC95, §5.79). Dans le cas présent, l'écart entre le "prix" de remboursement et le "prix" d'opération est enregistré dans le compte de réévaluation (SEC95, §6.51).

4. Exemple chiffré

Éléments communs: montant du prêt = 10 000; durée = 5 ans; taux d'intérêt = 6 %

1. Prêt avec remboursement final

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	0	600
2	10 000	600	0	600
3	10 000	600	0	600
4	10 000	600	0	600
5	10 000	600	10 000	10 600
Total		3 000	10 000	13 000

2. Prêt avec amortissement constant

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	2 000	2 600
2	8 000	480	2 000	2 480
3	6 000	360	2 000	2 360
4	4 000	240	2 000	2 240
5	2 000	120	2 000	2 120
Total		1 800	10 000	11 800

3. Prêt avec annuités constantes

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	1 774	2 374
2	8 226	494	1 880	2 374
3	6 346	381	1 993	2 374
4	4 353	261	2 113	2 374
5	2 240	134	2 240	2 374
Total		1 870	10 000	11 870

EXEMPLES CHIFFRÉS DU RÉÉCHELONNEMENT

Cas b1: report de l'échéance

La durée du prêt est portée de cinq à huit ans. Le taux d'intérêt n'est pas modifié.

1. Prêt avec remboursement final

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	0	600
2	10 000	600	0	600
3	10 000	600	0	600
4	10 000	600	0	600
5	10 000	600	0	600
6	10 000	600	0	600
7	10 000	600	0	600
8	10 000	600	10 000	10 600
Total		4 800	10 000	14 800

2. Prêt avec amortissement constant

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	1 250	1 850
2	8 750	525	1 250	1 775
3	7 500	450	1 250	1 700
4	6 250	375	1 250	1 625
5	5 000	300	1 250	1 550
6	3 750	225	1 250	1 475
7	2 500	150	1 250	1 400
8	1 250	75	1 250	1 325
Total		2 700	10 000	12 700

3. Prêt avec annuités constantes

Période	Principal au début de la période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	1 010	1 610
2	8 990	539	1 071	1 610
3	7 919	475	1 135	1 610
4	6 783	407	1 203	1 610
5	5 580	335	1 276	1 610
6	4 305	258	1 352	1 610
7	2 952	177	1 433	1 610
8	1 519	91	1 519	1 610
Total		2 883	10 000	12 883

Cas b2: modification du taux d'intérêt

Le prêt à 6 % est transformé en un prêt à 4 %

1. Prêt avec remboursement final

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	400	0	400
2	10 000	400	0	400
3	10 000	400	0	400
4	10 000	400	0	400
5	10 000	400	10 000	10 400
Total		2 000	10 000	12 000

2. Prêt avec amortissement constant

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	400	2 000	2 400
2	8 000	320	2 000	2 320
3	6 000	240	2 000	2 240
4	4 000	160	2 000	2 160
5	2 000	80	2 000	2 080
Total		1 200	10 000	11 200

3. Prêt avec annuités constantes

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	400	1 846	2 246
2	8 154	326	1 920	2 246
3	6 234	249	1 997	2 246
4	4 237	169	2 077	2 246
5	2 160	86	2 160	2 246
Total		1 231	10 000	11 231

Cas 3b: période de grâce

Une période de grâce de trois ans est consentie pour le principal (avec capitalisation des intérêts)

1. Prêt avec remboursement final

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	(600)	0	0
2	10 600	(636)	0	0
3	11 236	(674)	0	0
4	11 910	714	0	714
5	11 910	714	0	714
6	11 910	714	0	714
7	11 910	714	0	714
8	11 910	714	11 910	12 624
Total		3 570	11 910	15 480

2. Prêt avec amortissement constant

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	0	0
2	10 600	636	0	0
3	11 236	674	0	0
4	11 910	715	2 382	3 097
5	9 528	572	2 382	2 954
6	7 146	429	2 382	2 811
7	4 764	286	2 382	2 668
8	2 382	143	2 382	2 525
Total		2 144	11 910	14 054

3. Prêt avec annuités constantes

Période	Principal au début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	10 000	600	0	0
2	10 636	636	0	0
3	11 236	674	0	0
4	11 910	715	2 113	2 827
5	9 797	588	2 240	2 827
6	7 558	453	2 374	2 827
7	5 184	311	2 516	2 827
8	2 667	160	2 667	2 827
Total		2 227	11 910	14 137

Cas c1

Le nouveau taux d'intérêt est de 4 %. Le nouvel échelonnement des annuités est disponible. Nous calculons le nouveau principal qui n'est pas connu.

1. Prêt avec remboursement final (quatre premières annuités = 300)

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	7 500	300	0	300
2	7 500	300	0	300
3	7 500	300	0	300
4	7 500	300	0	300
5	7 500	300	7 500	7 800
Total		1 500	7 500	9 000

Transfert en capital enregistré au moment du nouvel accord: 2 500

2. Prêt avec amortissement constant (annuités totales = 9 000)

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	8 036	321	1 607	1 929
2	6 429	257	1 607	1 864
3	4 822	193	1 607	1 800
4	3 214	129	1 607	1 736
5	1 607	64	1 607	1 671
Total		964	8036	9000

Transfert en capital enregistré au moment du nouvel accord: 1 964

3. Prêt avec annuités constantes (annuités totales = 9 000)

Période	Principal en début de la période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	8 013	321	1 479	1 800
2	6 534	261	1 539	1 800
3	4 995	200	1 600	1 800
4	3 395	136	1 664	1 800
5	1 731	69	1 731	1 800
Total		987	8 013	9 000

Transfert en capital enregistré au moment du nouvel accord: 1 987

Cas c2

Le nouveau taux d'intérêt n'est pas connu. Le nouvel échelonnement des annuités est disponible. Nous calculons le nouveau principal, qui n'est pas connu, en utilisant le taux original de 6 %.

1. Prêt avec remboursement final (quatre premières annuités = 415)

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	6 923	415	0	415
2	6 923	415	0	415
3	6 923	415	0	415
4	6 923	415	0	415
5	6 923	415	6 923	7 338
Total		2077	6 923	9 000

Transfert en capital enregistré au moment du nouvel accord: 3 067

2. Prêt avec amortissement constant (annuités totales = 9 000)

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	7 627	458	1 525	1 983
2	6 102	366	1 525	1 891
3	4 576	275	1 525	1 800
4	3 051	183	1 525	1 708
5	1 525	92	1 525	1 617
Total		1 373	7 627	9 000

Transfert en capital enregistré au moment du nouvel accord: 2 363

3. Prêt avec annuités constantes (annuités totales = 9 000)

Période	Principal en début de période	Intérêts de la période	Amortissement au cours de la période	Annuité (paiement annuel total)
1	7 582	455	1 345	1 800
2	6 237	374	1 426	1 800
3	4 811	289	1 511	1 800
4	3 300	198	1 602	1 800
5	1 698	102	1 698	1 800
Total		1 418	7 582	9 000

Transfert en capital enregistré au moment du nouvel accord: 2 418

II.4.3 Dette des entreprises publiques garantie par l'Etat

1. Contexte

Dans de nombreux Etats membres de l'Union européenne, l'Etat garantit la dette de certaines entreprises publiques (en particulier dans les secteurs des transports et de l'énergie). Cette pratique permet aux entreprises publiques d'avoir accès aux ressources financières à un coût plus avantageux, et assure en outre le succès de l'emprunt: le créancier a la certitude que, en cas de difficulté du débiteur, l'Etat interviendra immédiatement pour honorer l'engagement. La garantie de l'Etat peut être donnée au cas par cas, à l'occasion d'un emprunt particulier, ou bien concerner tout emprunt, par disposition légale ou en vertu du statut particulier de l'entreprise.

Seront exclus ici deux cas qui, au moins du point de vue des comptes nationaux, ne sont pas des cas où la dette de l'entreprise est garantie par l'Etat:

- le cas où l'Etat, simplement parce qu'il est l'actionnaire principal, peut être considéré comme le garant ultime de tous les engagements de l'entreprise.
- le cas où l'Etat emprunte directement sur le marché, en son propre nom, mais avec l'intention d'apporter les fonds à des entreprises publiques.

Deux cas pertinents

Deux cas distincts seront envisagés où un engagement financier est clairement émis par l'entreprise avec la garantie de l'Etat:

1. Cas général:

Dans le cas le plus fréquent - que la garantie concerne un emprunt particulier ou l'ensemble de la dette - la dette est enregistrée uniquement au bilan de l'entreprise. L'exercice effectif de la garantie dépend d'un appel de l'entreprise faisant face à des difficultés financières ou devant être restructurée.

Dans les comptes publics, aussi longtemps que la garantie n'est pas appelée, c'est un engagement contingent (ou conditionnel), enregistré hors-bilan.

2. Cas particulier:

Il peut se produire que la garantie soit systématiquement exercée.

C'est un cas de figure où chacun sait avec certitude dès l'émission de la dette par l'entreprise que l'Etat est engagé à la rembourser effectivement - intérêt et principal - en lieu et place de l'entreprise; c'est un engagement de long terme, normalement prévu par la loi.

Dans ce cas, il peut se produire que la dette soit enregistrée simultanément:

- Dans le bilan de l'entreprise
- Dans le bilan de l'Etat (ou dans tout autre document comptable où seraient enregistrées les dettes de l'Etat, y compris le budget)

2. Traitement en comptabilité nationale et logique du traitement

1. Cas général: c'est une dette de l'entreprise

a. la garantie de l'Etat n'est pas appelée

Le principe général est que la dette garantie reste celle de l'émetteur (du débiteur), aussi longtemps que celui-ci n'appelle pas la garantie. Dans les comptes nationaux, la dette est enregistrée uniquement dans le compte de patrimoine de l'entreprise. Pour l'Etat, c'est un engagement contingent (ou conditionnel, voir SEC95 §5.05). Il ne doit pas être pris en compte dans le calcul de la dette publique.

Dans ce cas général, les comptes nationaux peuvent se fier aux aspects légaux et comptables. La délimitation du secteur des administrations publiques et du secteur des sociétés est strictement définie. Rappelons que, pour les comptes nationaux et la procédure concernant les déficits excessifs, la dette publique est définie comme la dette du secteur des administrations publiques (S.13) et non comme celle du secteur public.

b. la garantie de l'Etat est appelée

L'appel de la garantie représente un transfert de l'engagement financier vers l'Etat. Il peut concerner tout ou partie de la dette garantie. Ainsi, l'exercice de la garantie revient à une reprise de dette par l'Etat (par accord mutuel). Sont donc affectés à *la fois* le besoin/capacité de financement de l'Etat *et* la dette publique:

- Dette publique: par l'exercice de la garantie, la dette devient dette de l'Etat, pour le montant total de la garantie appelée (quel que soit le calendrier des remboursements). Ce montant total doit être enregistré dans le compte financier de l'Etat (crédits, F.4, par exemple) et dans le compte de patrimoine (AF.4).

- Besoin/capacité de financement de l'Etat: il y a deux effets sur le solde:

- la reprise de la dette doit être enregistrée au moyen d'un transfert en capital (D.99) en faveur de l'entreprise publique, équilibrant le nouveau flux de dette (le crédit), l'année où la garantie est appelée, pour le montant total de la garantie appelée.
- dès que la dette est reprise, la charge d'intérêt est à enregistrer chaque année en intérêts courus (D.41), en emploi du compte d'affectation des revenus primaires de l'Etat.

En revanche, le remboursement des annuités du principal n'est qu'une opération financière (une diminution des dépôts, F.2, équilibrant la diminution de l'engagement F.4) enregistrée dans le compte financier. Cela diminue l'encours de la dette publique.

NB: il peut se produire que l'Etat décide de rembourser un emprunt d'une entreprise publique (ou simplement une annuité d'un emprunt, ou encore un acompte dû par l'entreprise) sans que la garantie soit appelée, ni que la dette soit reprise. Dans ce cas, la dette reste dans le compte de patrimoine de l'entreprise, seul débiteur légal.

Dans ce contexte, les versements de l'Etat doivent être enregistrés en transferts en capital en faveur de l'entreprise (équilibrant les flux de liquidités déboursées). Le besoin/capacité de financement de l'Etat est affecté, mais pas la dette.

2. Cas particulier: c'est d'emblée une dette de l'Etat

Bien que l'engagement financier soit pris par l'entreprise elle-même, il peut être d'emblée considéré avec certitude comme un engagement de l'Etat si les conditions suivantes sont remplies:

- la loi autorisant l'émission de l'emprunt spécifie l'obligation de remboursement par l'Etat.
- le budget de l'Etat spécifie chaque année les montants à payer.
- la dette contractée par l'entreprise est systématiquement payée par l'Etat (intérêts et principal).

L'engagement peut alors être enregistré directement - dès son émission - dans le compte financier et dans le compte de patrimoine de l'Etat (et non de l'entreprise). Son montant doit être pris en compte dans la dette publique. Les intérêts doivent être enregistrés chaque année en intérêts courus, en emploi du compte d'affectation des revenus primaires de l'Etat.

Lorsque le produit de l'émission de dette (les liquidités obtenues, F.2) est mis à la disposition de l'entreprise publique, cela doit être enregistré en transfert en capital (D.99) en faveur de l'entreprise dans le compte de capital, au moment où ces fonds sont mis à disposition (SEC95, §4.166). Cela affecte le besoin/capacité de financement de l'Etat.

3. Mots-clés et références

Garanties/actifs et passifs contingents (ou conditionnels)	SEC95, §5.05
Autres transferts en capital	SEC95, §§4.164, 4.165
Reprise de dettes	SEC95, §§4.165f, 5.16

II.5 L'ETAT ET LE SECTEUR FINANCIER

II.5.1 L'or et les devises de la banque centrale

1. Contexte

Au cours des dernières années, des banques centrales (ou d'autres agences monétaires centrales) ont effectué des versements exceptionnels aux administrations publiques - à l'Etat, en fait -, à la suite d'opérations sur leurs réserves de change (or et devises), telles que des ventes ou des réévaluations. Il est possible que des versements exceptionnels de même nature se produisent à l'avenir.

En outre, a été posée la question de la nature de certains versements courants à l'Etat effectués par des banques centrales: dans le propre système comptable de certaines banques centrales, les plus-values sur les réserves de change, qu'elles soient ou non réalisées, font partie des profits de la banque, et sont donc susceptibles d'être distribuées sous forme de dividendes. Etant donnée la diversité des systèmes comptables des banques centrales, un besoin d'harmonisation s'est également manifesté dans ce domaine.

Il est d'abord utile de donner une définition de ces réserves. On peut la trouver dans le SCN93, au §11.61: "Les avoirs de réserve sont constitués des actifs sur l'étranger dont les autorités nationales ont la maîtrise et dont elles peuvent disposer facilement, pour financer directement les déséquilibres des paiements internationaux, pour réguler indirectement l'ampleur de ces déséquilibres en intervenant sur les marchés des changes de façon à modifier le taux de change de la monnaie nationale, et à d'autres fins. Les avoirs de réserve comprennent l'or monétaire, les droits de tirage spéciaux (DTS), la position de réserve au FMI, les avoirs en devises (devises, dépôts et titres), ainsi que d'autres créances, comme les créances non négociables nées d'accords entre banques centrales ou entre Etats".

NB: Ici, *réserves de change*, *avoirs de réserve* et *actifs de réserve* ont la même signification. Dans ce qui suit, seuls l'or monétaire et les avoirs en devises sont pris en considération.

2. Traitement en comptabilité nationale

Trois cas doivent être distingués. Les deux premiers se rapportent à des opérations exceptionnelles menées par les autorités monétaires: le caractère exceptionnel de ces opérations tient, non à l'importance des montants concernés, mais à l'objectif de ces opérations, qui ne se situent pas dans le cadre de l'activité ordinaire des autorités monétaires, telle qu'elle est définie dans le paragraphe du SCN93 mentionné ci-dessus. Le troisième cas se rapporte au contraire à l'activité ordinaire des autorités monétaires, dans leur intervention sur les marchés des changes.

Dans ce qui suit, la banque centrale désigne le sous-secteur Banque centrale du SEC95 (S.121, cf. SEC95 §§2.45, 2.47), c'est-à-dire la banque centrale elle-même, mais aussi, si elles existent, les autres agences monétaires centrales, notamment celles qui gèrent les avoirs de changes.

L'expression *plus-value* est utilisée pour qualifier la différence entre deux enregistrements successifs des prix d'un actif, tels qu'ils sont effectués dans la comptabilité interne de la banque centrale: ce prix n'est pas nécessairement le prix du marché. Le terme *gain de détention* est employé, par opposition, pour qualifier le concept correspondant des comptes nationaux, qui représente la différence entre le prix d'un actif au début de la période - ou au moment de son entrée dans le compte de patrimoine, lorsqu'il est acquis pendant la période - et son prix courant de marché - ou son prix au moment de sa sortie, lorsqu'il est vendu pendant la période.

a. Les versements consécutifs aux ventes d'actifs de réserve par la banque centrale

Il arrive que, à côté de son activité normale telle qu'elle est définie ci-dessus, la banque centrale vende une partie significative de son stock d'actifs de réserve, à des agents non financiers ou au reste du monde par exemple, et rétrocède une partie ou la totalité du produit de la vente à l'Etat. Par le passé, ceci était susceptible de se produire uniquement dans le cas de l'or monétaire, mais il est possible que des ventes analogues d'autres actifs de réserve se produisent à l'avenir.

Dans un cas de ce type, le versement à l'Etat du produit de la vente doit être intégralement enregistré dans les comptes financiers des administrations publiques et de la banque centrale: il s'agit d'un retrait d'actions et autres participations (F.5) de la banque centrale, avec, en contrepartie, l'augmentation d'un autre actif financier (la plupart du temps, des actifs liquides, F.2), ou, éventuellement, la réduction d'un passif financier.

Il faut procéder à ce traitement dans les comptes nationaux, quelle que soit la désignation du versement - dividende ou impôt, par exemple - dans la comptabilité de la banque centrale ou dans les comptes publics.

Ceci n'a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

b. Les versements liés à des réévaluations dans la comptabilité des banques centrales

Les systèmes comptables des banques centrales peuvent être variés (voir en annexe la présentation des principes des deux principaux systèmes)¹⁶. Il est utile de fournir deux exemples d'opérations qui, intervenant dans ces systèmes comptables opposés, donnent naissance à des flux de versements de la banque centrale à l'Etat:

- dans un des systèmes comptables de banque centrale, les plus-values sur les avoirs de réserve, qu'elles soient ou non réalisées, sont, de façon régulière, enregistrées dans un poste particulier au passif du bilan: de façon exceptionnelle, la banque centrale réduit ce poste d'une partie importante de son montant et, en contrepartie, augmente une créance de l'Etat sur la banque centrale ou bien réduit une créance de la banque centrale sur l'Etat;
- dans l'autre système comptable, c'est seulement de façon occasionnelle que la banque centrale procède à une réévaluation de ses avoirs de réserve, engendrant ainsi un profit qui peut être distribué à l'Etat.

Ceci peut s'appliquer aussi bien à l'or monétaire qu'aux réserves en devises.

Dans les deux cas, le versement doit être intégralement enregistré dans les comptes financiers des administrations publiques et de la banque centrale: il s'agit d'un retrait d'actions et autres participations (F.5) de la banque centrale, avec, en contrepartie, l'augmentation d'un autre actif financier (la plupart du temps, des actifs liquides, F.2), ou, éventuellement, la réduction d'un passif financier.

Ce traitement doit être adopté, quelle que soit la désignation du versement - dividende, par exemple - dans la comptabilité de la banque centrale ou dans les comptes publics.

Il doit être étendu à tous les autres enregistrements possibles des comptabilités internes des banques centrales qui seraient analogues aux deux exemples décrits ci-dessus.

Ceci n'a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

¹⁶ La mise en place du Système européen de banques centrales en 1999 a entraîné, pour les pays membres de la Zone euro, une harmonisation des systèmes comptables des banques centrales, avec en particulier l'obligation de réévaluations régulières des réserves de change.

c. Les versements liés à l'intervention normale de la banque centrale sur les marchés des changes

L'activité ordinaire des banques centrale sur les marchés des changes, qui consiste à acheter et à vendre de la monnaie nationale en échange de devises, peut engendrer des plus-values, susceptibles d'être distribuées à l'Etat. Les montants en cause peuvent être importants.

Ici encore, se posent des problèmes de comparabilité qui tiennent à la diversité des systèmes comptables des banques centrales. Dans certains systèmes, les plus-values ne font pas partie des profits courants et ne sont donc pas distribuées, alors que dans d'autres elles le sont; en outre, en règle générale, les plus-values accroissent les profits, tandis que les moins-values ne les réduisent pas.

En comptabilité nationale, les plus-values (les gains de détention) doivent être exclues des profits distribués des banques centrales, au moins pour la partie qui est distribuée à l'Etat, lorsque la comptabilité de la banque centrale prévoit de les inclure dans les profits courants.

A cette fin, il est possible d'employer une méthode pratique, à la portée des comptables nationaux du fait de la disponibilité générale de l'information nécessaire. Elle consiste à comparer les deux montants suivants:

- d'un côté, la somme des intérêts reçus par la banque centrale - diminués des intérêts versés par elle - et des autres flux de revenu, dont sont déduits les coûts d'exploitation et toutes les plus-values réalisées par la banque centrale au cours de son activité d'intervention; appelons revenu net le montant obtenu;
- de l'autre côté, le montant versé à l'Etat au titre des profits distribués; appelons-le dividende.

Deux situations peuvent se présenter:

- si le revenu net est supérieur au dividende, cela signifie que le dividende ne comprend aucun élément correspondant à des plus-values: le montant total du dividende doit donc être enregistré en revenus de la propriété (D.4), avec un effet positif intégral sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques;
- si le revenu net est inférieur au dividende, cela signifie que le dividende comprend des éléments de plus-values: la différence entre le dividende et le revenu net doit alors être exclue des revenus de la propriété (D.4) versés à l'Etat; la différence doit être enregistrée en opérations financières, plus précisément comme un retrait d'actions et autres participations (F.5), sans effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

3. Logique du traitement

Il est nécessaire de s'étendre un peu sur la justification des règles précédentes car, bien qu'elles soient pleinement conformes aux principes de comptabilité nationale, elles ne figurent pas de façon explicite dans le SEC95.

a. Le caractère particulier des réserves de change

Les réserves de change présentent des traits particuliers par rapport aux autres actifs financiers. Bien que la banque centrale dispose d'une totale autonomie pour les gérer, cette institution n'agit pas dans son seul intérêt comme le fait une société, c'est-à-dire pour maximiser les profits ou la richesse de ses actionnaires. Les avoirs de réserve sont gérés en fonction de considérations macro-économiques et dans l'intérêt général, dans le cadre de la politique monétaire. Le rôle de la banque centrale en ce qui concerne la gestion des avoirs de réserve est déterminé par une législation particulière. Ainsi, ces actifs ne sont pas vraiment la propriété des unités qui les gèrent. Ils sont la propriété de la nation, qui est représentée en comptabilité nationale par les administrations publiques (l'Etat).

b. L'enregistrement des réserves de change dans le compte de patrimoine de la banque centrale

La nature particulière, qui vient d'être évoquée, des réserves de change détenues par la banque centrale doit se refléter dans les comptes nationaux sous la forme d'une participation inscrite à l'actif de l'Etat et au passif de la banque centrale.

Cette raison et la recherche d'un traitement statistique uniforme entre les Etats membres jouent un rôle plus important que le statut juridique de la banque centrale. Même si, sur le plan juridique, il n'existe aucun lien de propriété entre l'Etat et la banque centrale, il faut, dans les comptes nationaux, enregistrer une participation pour exprimer le fait que la banque centrale détient et gère les réserves de change au nom de la nation représentée par l'Etat.

Il reste à déterminer comment il faut valoriser la participation de l'Etat dans la banque centrale, au titre de la détention des actifs de réserve. Pour répondre à cette question, il est utile de prendre en considération le processus de création de monnaie due aux opérations avec l'extérieur: au moment où la banque centrale acquiert les actifs de réserve, il y a, dans son bilan, une écriture de contrepartie du côté du passif pour enregistrer l'émission de monnaie.

Quand le prix de marché des actifs de réserve qui ont été ainsi acquis augmente, il y a un gain de détention. Dans les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale, l'apparition de ce gain de détention à l'actif du compte de patrimoine de la banque centrale a une contrepartie au passif: elle donne lieu à une augmentation de la participation de l'Etat.

Ainsi, la valeur de la participation de l'Etat dans la banque centrale au titre de la détention des actifs de réserve est mesurée par l'accumulation des gains de détention sur ces actifs, c'est-à-dire par la différence entre les prix auxquels ces actifs ont été acquis par la banque centrale et leurs prix actuels de marché. Plus précisément, elle est égale à l'accumulation de ces gains de détention diminuée des retraits éventuels opérés par l'Etat. A ce stade, il est utile de faire une distinction entre l'or monétaire et les réserves en devises.

L'or a été acquis par les banques centrales il y a longtemps; par ailleurs, les prix de l'or ont considérablement augmenté depuis. En conséquence, la participation de l'Etat au titre de la détention d'or monétaire est généralement importante, pour autant que les banques centrales aient conservé des actifs de réserve sous cette forme.

Il est plus difficile d'être aussi catégorique à propos de la participation se rapportant aux réserves en devises: l'influence finale des évolutions des taux de change dépend de trop de facteurs comme les effets sur les importations et les exportations, les devises de règlement, etc. Il pourrait arriver que la participation fût négative.

Néanmoins, tous les versements mentionnés auparavant, notamment dans les cas 1 et 2, supposent qu'il y a une différence positive entre la valeur de marché actuelle des devises et leur prix d'acquisition; si une telle différence n'existait pas, la banque centrale ne pourrait pas se trouver en situation d'effectuer un versement à l'Etat. Ainsi, dans les situations évoquées, un gain de détention existe, et la participation de l'Etat dans la banque centrale au titre de la détention des réserves de change est positive.

En définitive, tous les versements effectués par la banque centrale à l'Etat qui trouvent leur origine dans le fait que la banque centrale détient et gère les actifs de réserve se produisent parce que l'Etat possède une participation dans la banque centrale au titre de la détention de ces réserves. Ces versements doivent donc être traités comme des retraits d'actions et autres participations (F.5).

c. L'exclusion des plus-values du dividende versé par la banque centrale à l'Etat

Les *plus-values*, ainsi qu'on les désigne en comptabilité privée, ne sont pas conceptuellement différentes des *gains de détention*, ainsi qu'on les entend en comptabilité nationale: la seule différence réside dans la façon dont on les calcule. Elles ne sont donc pas un revenu. Etant données la particularité de la banque centrale et la disponibilité générale de l'information idoine, il faut les exclure des flux de revenu de la banque centrale vers l'Etat.

4. Exemples comptables

- a. Enregistrement d'un gain de détention suivant l'acquisition d'un actif de réserve par la banque centrale

Supposons que la banque centrale achète des devises (AF.2, m12) à un agent non financier, et procure à ce dernier l'équivalent en monnaie nationale (AF.2, m11). Dans la même période, le taux de change aboutit à un gain de détention sur la devise.

Administrations publiques				Banque centrale			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A			P	A			P
AF.5	z				AF.5		z
Compte financier							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
				F.2, m12	+x	F.2, m11	+x
						B.9	0
Compte de réévaluation							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
AF.5	h			AF.2, m12	h	AF.5	h
		B.10.3	h			B.10.3	0
Compte de patrimoine de clôture							
A			P	A			P
$\Delta AF.5$	z + h			$\Delta AF.2$	x + h	$\Delta AF.2$	+x
		$\Delta B.90$	h			$\Delta AF.5$	+h
						$\Delta B.90$	0

- b. Enregistrement d'une vente d'or monétaire par la banque centrale et du versement consécutif du produit à l'Etat

Supposons que la banque vende de l'or monétaire à un agent non financier et rétrocède le produit de la vente à l'Etat.

Administrations publiques				Banque centrale				
Compte de patrimoine d'ouverture								
A				P	A			P
AF.5	z				AF.1	y	AF.5	z
Compte financier								
ΔA				ΔP	ΔA			ΔP
F.2	+x				F.1	-x	F.2/autres secteurs	-x
F.5	-x						F.2/S.13	+ x
							F.5	-x
		B.9	0				B.9	0
Compte de patrimoine de clôture								
A				P	A			P
$\Delta AF.2$	+x				AF.1	y -x	$\Delta AF.2$	0
AF.5	z -x						AF.5	z -x
		$\Delta B.90$	0				$\Delta B.90$	0

- c. Enregistrement d'un versement de la banque centrale à l'Etat consécutif à l'enregistrement d'une plus-value dans la propre comptabilité de la banque centrale

Supposons que la plus-value enregistrée dans la propre comptabilité de la banque centrale provient uniquement de la constatation que, dans la période précédente, les prix de marché des devises (AF.2, m12) ont fortement augmenté par rapport aux prix qui étaient auparavant utilisés dans la comptabilité. Supposons également qu'il n'y a pas de mouvement de prix pendant la période: ainsi, dans les comptes nationaux, il n'y a pas de gain de détention.

Administrations publiques				Banque centrale				
Compte de patrimoine d'ouverture								
A				P	A			P
AF.5	z				AF.2, m12	y	AF.5	z
Compte financier								
ΔA				ΔP	ΔA			ΔP
F.2	+x					F.2/S.13	+x	
F.5	-x					F.5	-x	
		B.9	0			B.9	0	
Compte de patrimoine de clôture								
A				P	A			P
$\Delta AF.2$	+x				AF.2, m12	y	$\Delta AF.2/S.13$	+x
AF.5	z -x						AF.5	z -x
		$\Delta B.90$	0				$\Delta B.90$	0

- d. Enregistrement du versement, de la banque centrale à l'Etat, d'un dividende comprenant un élément de plus-value

Supposons que le dividende, d, tel qu'il est enregistré dans la propre comptabilité de la banque centrale, comprend une partie estimée de plus-value, c. Les hypothèses concernant les plus-values et les gains de détention sont les mêmes que dans l'exemple précédent.

Administrations publiques				Banque centrale			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A		P		A		P	
AF.5	z			AF.2, m12	y	AF.5	z
Comptes courants							
E		R		E		R	
B.8	d - c	D.4	d - c	D.4	d - c		
				B.8	c - d		
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
B.9	d - c	B.8	d - c	B.9	c - d	B.8	c - d
		B.10.1	d - c			B.10.1	c - d
Compte financier							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
F.2	+d					F.2/S.13	+d
F.5	-c					F.5	-c
		B.9	d - c			B.9	c - d
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
Δ AF.2	+d			AF.2, m12	y	Δ AF.2/S.13	+d
AF.5	z - c					AF.5	z - c
		Δ B.90	d - c			Δ B.90	c - d

5. **Mots-clés et références**

Banque centrale	SEC95, §§2.45, 2.47
Actifs de réserve (ou avoirs de réserve)	SCN93, §11.61
Opération financière	SEC95, §§5.02, 5.15
Actions et autres participations	SEC95, §5.86
Gains de détention	SEC95, §§6.43, 6.46

Annexe: L'enregistrement des plus-values et des moins-values dans la comptabilité des banques centrales

On a observé au moins deux systèmes opposés de comptabilité dans les banques centrales en ce qui concerne le traitement des plus et moins-values sur devises. Ils aboutissent à deux mesures différentes du profit. Ceci concerne les plus-values réalisées aussi bien que celles qui ne sont pas réalisées:

- les plus-values sont réalisées quand des devises sont vendues,
- les plus-values sont non réalisées quand les stocks existants de réserves de devises sont réévalués.

Premier système

Dans le premier système, il existe, au passif du bilan de la banque centrale, un poste comptable où sont enregistrés tous les effets des évolutions du cours des changes: ce poste, qui peut s'appeler poste de réévaluation, augmente lorsque le cours des devises augmente, et diminue dans le cas opposé.

Parallèlement, dans ce système, le cours des devises qui sont détenues en tant qu'avoirs de change est généralement mis à jour de façon plus ou moins permanente, et il est toujours proche de la valeur de marché. En conséquence, les plus-values sont très proches des gains de détention de la comptabilité nationale.

Si, par exemple, le stock d'avoirs de change est réévalué sans qu'il y ait de vente, il y a uniquement un enregistrement au bilan.

Si une vente de devises intervient entre deux mises à jour, alors que le prix de marché s'est élevé au-dessus du prix de la précédente mise à jour, ceci entraîne l'apparition d'un profit, mais ce profit est "neutralisé", par son enregistrement au bilan dans le poste de réévaluation. Il ne peut pas être distribué.

On procède à des enregistrements symétriques pour les moins-values.

Second système

Dans le second système, il n'y a pas de poste équivalent au poste de réévaluation ci-dessus.

En général, ce second système est associé à une méthode différente de valorisation des devises. Les avoirs de change sont valorisés de manière prudente, à un taux qui est toujours inférieur au taux du marché, parfois très au-dessous de ce dernier. Cela signifie que, lorsque le taux du marché diminue, le taux d'enregistrement diminue aussi. Mais les choses ne sont pas toujours symétriques lorsque le taux du marché augmente. C'est une sorte de "taux plancher".

Du fait de l'absence d'un poste de réévaluation au bilan, les plus-values, réalisées ou non réalisées, font partie du profit, et sont donc susceptibles d'être distribuées. Ici encore, des enregistrements symétriques sont effectués pour les moins-values.

Il faut noter que les conséquences d'une éventuelle distribution des plus-values ne trouvent pas leur origine dans les règles de valorisation, mais plutôt dans l'existence d'un poste de réévaluation.

NB: La mise en place du Système européen de banques centrales en 1999 a généralisé l'application du premier système dans tous les pays de la Zone euro.

II.5.2 La défaillance financière („financial defeasance“)

1. Contexte

Au cours des dernières années, il est arrivé que les pouvoirs publics soient intervenus quand des institutions financières - banques, compagnies d'assurance ou groupes financiers - ont rencontré des difficultés du fait de leur engagement sur des actifs qui se sont révélés être de mauvaise qualité.

Les exemples connus se rapportent à des entreprises publiques, mais il n'est pas impossible que des entreprises privées puissent se trouver concernées.

L'intervention de l'Etat peut prendre des formes variées:

- l'Etat accorde sa garantie aux institutions financières: cette garantie est appelée lorsque ces institutions subissent des pertes sur les actifs douteux;
- l'Etat achète directement les actifs douteux aux institutions financières;
- d'autres dispositifs peuvent se présenter: l'Etat crée à dessein des organismes publics pour financer et/ou pour gérer les ventes d'actifs.

Les deux dernières situations constituent ce qui est couramment désigné comme une défaillance financière (ou parfois comme un cantonnement d'actifs).

2. Traitement en comptabilité nationale

1. Problèmes de classement

Lorsque les administrations publiques accordent leur garantie aux institutions financières au cas où ces dernières subissent des pertes, il ne se pose aucun problème de classement. Les actifs en cause restent dans les comptes de patrimoine des institutions financières.

Les dispositifs institutionnels relatifs à l'organisation de la défaillance peuvent être différents d'un pays à l'autre. La gestion des actifs acquis dans le cadre de la défaillance et les coûts de la défaillance peuvent être attribués à deux organismes différents. Dans tous les cas, si un organisme public est créé par l'Etat et a au moins la tâche d'assumer directement le coût de la défaillance, il doit être classé dans le secteur des administrations publiques. Dans d'autres cas, où la gestion des actifs est assurée par une autre unité, son classement au sein ou en-dehors du secteur des administrations publiques doit se faire en suivant les règles générales relatives à la distinction entre marchand et non marchand.

2. Traitements à suivre lorsque les administrations publiques sont impliquées par leur seule garantie

Les administrations publiques peuvent accorder leur garantie aux institutions financières elles-mêmes ou à des unités particulières qu'elles contrôlent, ou à des unités publiques créées exprès pour gérer et vendre les actifs dépréciés, qui restent classées hors du secteur des administrations publiques. La garantie peut être accordée directement ou par l'intermédiaire de l'organisme public, évoqué ci-dessus, qui est en charge du financement de la défaisance.

Dans ce cas, la garantie de l'Etat peut être appelée par exemple lorsque les unités en question subissent des pertes du fait de la vente des actifs dépréciés, ou après avoir annulé certains des crédits accordés à des débiteurs défaillants.

L'appel en garantie peut aboutir à la reprise, par l'Etat, d'une partie des dettes de l'unité, ou par l'annulation de créances de l'Etat vis-à-vis de cette unité.

L'appel en garantie donne lieu à l'enregistrement d'un transfert en capital, pour le montant appelé, des administrations publiques vers les unités concernées. Comme on suppose que ces unités ne font pas partie du secteur des administrations publiques, cela a un effet négatif sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

3. Traitements à suivre lorsque les administrations publiques achètent les actifs dépréciés

Supposons que l'Etat achète les actifs dépréciés. Il peut le faire directement ou par l'intermédiaire d'unités particulières créées à cet effet, dont l'analyse conduit à les classer dans le secteur des administrations publiques. Dans ce qui suit, on se réfère donc dans les deux situations aux administrations publiques.

Supposons que les administrations publiques achètent les actifs à la valeur à laquelle ils figurent, avant toute provision, dans la comptabilité interne du vendeur.

Les règles à suivre dépendent fortement de la disponibilité d'une information fiable.

a. Enregistrements relatifs à la mise en place de la défaisance

Le principe général consiste à enregistrer un transfert en capital quand les administrations publiques achètent les actifs aux institutions financières. Le montant du transfert en capital, versé par les administrations publiques, est égal à la différence entre la valeur payée pour les acheter et leur vraie valeur.

Il est utile de faire une distinction entre les différents types d'actifs.

Certains actifs ont un prix, et ils ont donc une valeur de marché. C'est le cas pour les titres et pour les biens immobiliers; les biens immobiliers peuvent également faire partie de la défaisance par l'intermédiaire des parts de sociétés qui gèrent des biens immobiliers. On suppose que le prix de la vente de ces actifs est égal à leur valeur "brute" - c'est-à-dire avant déduction de toute provision. Dans tous les cas de ce type, le montant du transfert en capital est égal à la différence entre le prix de la vente des actifs et leur valeur de marché.

- Pour les actifs immobiliers, on peut faire l'hypothèse que les institutions financières sont en difficulté à cause de leur implication excessive dans une activité immobilière qui traverse une crise générale, et non à cause de leur engagement sur des actifs particuliers de mauvaise qualité. Ainsi, un indice général de prix de l'immobilier, appliqué à leur prix d'achat d'origine, peut être utilisé pour calculer leur valeur de marché.
- Pour les titres autres que ceux qui sont liés à l'immobilier, exception faite du cas d'une crise boursière généralisée, il peut être difficile d'estimer leur valeur de marché sans avoir une connaissance précise du portefeuille des institutions financières. Ce peut être encore plus difficile pour les actions non cotées.
- Le cas des crédits (ou prêts) est quelque peu différent. Il est certain que les crédits qui entrent dans la défaillance sont de mauvaise qualité; mais ils sont cédés par les institutions financières à leur valeur de remboursement (voir ci-dessous la définition de la valeur de remboursement), et il est très difficile de savoir quelle pourrait être leur vraie valeur. Ainsi, il ne devrait pas y avoir de transfert en capital associé avec la vente des crédits.

Toutefois, s'il existe une information fiable que certains crédits sont irrécouvrables (totalement ou presque), ces crédits doivent être comptabilisés à une valeur nulle. Il faut les annuler dans les comptes des institutions financières avant l'opération avec l'unité en charge de la défaillance, et enregistrer alors un transfert en capital pour leur montant intégral au moment de l'opération avec la structure de défaillance. Les provisions qui pourraient avoir été enregistrées auparavant par l'institution financière ne doivent pas être prises en compte.

Le transfert en capital a un effet négatif sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques, au moment où la défaillance est mise en place.

b. Enregistrements à faire pendant la gestion de la défaillance

Ici aussi, il est nécessaire d'opérer une distinction au sein des actifs transférés.

Des actifs non financiers peuvent être transférés à la structure de défaillance. C'est par exemple le cas de bâtiments ou, plus généralement, de biens immobiliers. En conséquence, leur valeur de marché peut évoluer pendant leur détention par la structure de défaillance. Cela doit être enregistré dans le compte de réévaluation, sans qu'il y ait d'effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques. S'ils sont vendus à des unités classées en-dehors du secteur des administrations publiques, leur vente est enregistrée comme une cession d'actifs non financiers, avec un effet positif sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

Il en est de même pour les titres, sauf que leur vente n'a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

En ce qui concerne les crédits, s'ils ne sont finalement pas remboursés à leur valeur intégrale, ils font l'objet de deux procédures possibles: une annulation entraînant un transfert en capital s'il y a accord mutuel, ou une annulation à enregistrer dans le compte des autres changements de volume des actifs s'il y a seulement reconnaissance par la structure de défaillance que les crédits ne peuvent pas être remboursés.

3. Logique du traitement

1. Questions de classement

On pourrait considérer que les structures de défaillance sont engagées dans un type d'activité financière: elles empruntent pour financer l'achat des actifs mis dans la défaillance.

Néanmoins, on ne peut pas les considérer comme des intermédiaires financiers, parce qu'elles ne s'exposent pas réellement elles-mêmes au risque, ce qui est un trait caractéristique d'un intermédiaire financier selon le SEC95 (§2.34). Au contraire, elles agissent au nom des administrations publiques. C'est ce qui justifie leur classement dans le secteur des administrations publiques.

2. Le principe général consistant à enregistrer des transferts en capital

Il y a trois situations conduisant à enregistrer des transferts en capital (ayant un effet sur la capacité/le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques):

- lors de la mise en place de la défaillance, quand les administrations publiques achètent les actifs concernés à une valeur supérieure à leur juste valeur;
- pendant la gestion de la défaillance, quand les administrations publiques, par les appels en garantie, assument les pertes des institutions financières ou d'autres unités classées en dehors du secteur des administrations publiques;
- pendant la gestion de la défaillance, lorsque les administrations publiques annulent, par accord mutuel, des crédits qu'elles ont acquis.

Dans ces trois cas, un transfert en capital est enregistré parce qu'il y a redistribution de richesse entre les unités concernées. Ceci est conforme à la définition des autres transferts en capital (D.99), donnée dans le SEC95 au §4.164.

Le transfert en capital est enregistré au moment où le transfert de richesse intervient.

3. Problèmes de valorisation des actifs autres que les crédits

Les règles générales de valorisation de ces types d'actifs en comptabilité nationale conduisent à les enregistrer à leur prix de marché.

Généralement, dans la comptabilité interne des institutions financières, leur valeur brute - c'est-à-dire leur valeur avant amortissement ou toute autre provision - correspond au prix payé pour leur acquisition. Appelons cette valeur "valeur comptable".

Si des actifs de ce type sont placés dans la défaillance, c'est certainement parce que leur valeur de marché est tombée bien au-dessous de leur valeur comptable.

Il est donc logique d'enregistrer un transfert en capital s'ils sont acquis à cette valeur comptable.

Les évolutions ultérieures du prix de marché de ces actifs, alors qu'ils sont détenus par des unités classées au sein des administrations publiques, donnent lieu à l'enregistrement de gains/pertes de détention.

4. Le cas des crédits

Il est question de la valorisation des crédits au §7.51 du SEC95. La règle générale consiste à enregistrer, pour le créancier comme pour le débiteur, "le montant du principal que le débiteur est tenu contractuellement de rembourser, même si le crédit a été assorti d'un rabais ou d'une prime". Cette valeur est la valeur de remboursement.

Les §§5.79 et 6.51 fournissent des indications supplémentaires pour les cas où les crédits sont négociés à une valeur différente de leur valeur de remboursement: il faut enregistrer deux écritures de sens opposés dans les comptes de réévaluation du vendeur comme de l'acheteur afin de pouvoir enregistrer le prix de transaction dans les comptes financiers, et d'enregistrer la valeur de remboursement dans leurs comptes de patrimoine avant et après la transaction.

Le problème est que, dans une défaillance financière, lorsque des crédits sont vendus par les institutions financières à une unité des administrations publiques, la valeur de transaction est égale à la valeur de remboursement.

Il tombe néanmoins sous le sens que les crédits mis dans la défaillance sont précisément des crédits douteux, dont l'espoir est faible qu'ils puissent être remboursés dans leur intégralité. Il est généralement probable qu'ils ont fait l'objet de provisions pour créances douteuses dans les comptabilités internes des institutions financières. Le SEC95 indique cependant que "les provisions pour créances douteuses [...] n'apparaissent nulle part dans le système" (§4.165, f). Les notions de "valeur objective" ou "juste valeur", employées dans les affaires et dans les systèmes comptables bancaires, ne sont pas reconnues pour les crédits dans le système des comptes nationaux.

Des considérations pratiques interdisent également de prendre en compte les provisions, parce qu'elles peuvent faire l'objet de manipulations.

Cependant, si, au moment où la défaillance est mise en place, il existe une information fiable conduisant à penser que certains crédits ne seront jamais remboursés, ces crédits doivent être retirés des comptes de patrimoine des institutions financières avant la transaction, pour le montant intégral de leur valeur. Cela est enregistré dans le compte des autres changements de volume des actifs des institutions financières, comme s'ils avaient été effectivement annulés. Leur valeur fera ainsi intégralement partie du transfert en capital des administrations publiques.

Pendant le fonctionnement de la défaillance, ils n'apparaissent plus dans le compte de patrimoine de l'unité qui les a acquis.

5. Appréciation générale des traitements

Une défaisance, lorsqu'elle fait l'objet d'une gestion publique, aboutit avec certitude à un appauvrissement des administrations publiques. Cela est retracé de trois façons dans les traitements précédents:

- en une seule fois, lors de l'enregistrement du transfert en capital lié à l'achat des actifs concernés par une unité des administrations publiques: ceci a un effet direct sur sa capacité/besoin de financement au moment de l'enregistrement du transfert;
- en plusieurs fois, lorsque les administrations publiques agissent par l'intermédiaire de leur garantie: ceci a un effet sur leur capacité/besoin de financement chaque fois que la garantie est appelée;
- en plusieurs fois, quand une unité des administrations publiques a acheté les actifs concernés, pour les crédits qui ont été transférés sans que soit enregistré pour eux de transfert en capital¹⁷: ceci a un effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques pour les seuls crédits annulés par accord mutuel, ce qui n'est probablement pas le cas général; autrement, l'effet sur la richesse des administrations publiques est enregistré par un autre changement de volume des actifs.

Cependant, le classement au sein du secteur des administrations publiques des unités qui ont la charge du financement de la défaisance peut avoir un effet sur la dette des administrations publiques lorsque ces unités empruntent des fonds; ce qui a certainement un effet sur la capacité/le besoin de financement du secteur des administrations publiques par l'intermédiaire du coût de financement.

4. Exemples comptables

L'appel en garantie n'est pas illustré.

L'exemple illustré ici se rapporte au cas où une unité, classée parmi les administrations publiques, achète à une institution financière des actifs de mauvaise qualité à leur valeur comptable.

Les comptes sont dressés pour la seule unité des administrations publiques, pas pour les administrations publiques dans leur ensemble. La participation des administrations publiques au capital des institutions financières n'est pas retracée.

1. Mise en place de la défaisance

Les actifs qui sont transférés des institutions financières à l'unité publique en charge de la défaisance sont les suivants:

- des titres, pour une valeur comptable de 40, et une valeur de marché de 25;
- des immeubles, pour une valeur comptable de 10, et une valeur de marché de 5;
- des crédits, pour une valeur de remboursement de 50: au moment de la mise en place de la défaisance, certains crédits, pour un montant de 10, sont considérés comme irrécouvrables.

¹⁷ Les gains/pertes éventuels de détention sur les autres actifs ne sont pas évoqués ici.

On fait l'hypothèse que l'unité des administrations publiques a emprunté tous ses fonds.

Unité des administrations publiques				Institution financière																																			
Compte de patrimoine d'ouverture																																							
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">A</th> <th colspan="2">P</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AF.2</td> <td style="text-align: right;">x</td> <td>AF.4</td> <td style="text-align: right;">x</td> </tr> </tbody> </table>				A		P		AF.2	x	AF.4	x	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">A</th> <th colspan="2">P</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AN</td> <td style="text-align: right;">5</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>AF.4</td> <td style="text-align: right;">50</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>AF.5</td> <td style="text-align: right;">25</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				A		P		AN	5			AF.4	50			AF.5	25										
A		P																																					
AF.2	x	AF.4	x																																				
A		P																																					
AN	5																																						
AF.4	50																																						
AF.5	25																																						
Compte de capital																																							
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">ΔA</th> <th colspan="2">ΔP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>P.5</td> <td style="text-align: right;">5</td> <td>D.99</td> <td style="text-align: right;">-30</td> </tr> <tr> <td>B.9</td> <td style="text-align: right;">-35</td> <td>B.10.1</td> <td style="text-align: right;">-30</td> </tr> </tbody> </table>				ΔA		ΔP		P.5	5	D.99	-30	B.9	-35	B.10.1	-30	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">ΔA</th> <th colspan="2">ΔP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>P.5</td> <td style="text-align: right;">-5</td> <td>D.99</td> <td style="text-align: right;">+30</td> </tr> <tr> <td>B.9</td> <td style="text-align: right;">+35</td> <td>B.10.1</td> <td style="text-align: right;">+30</td> </tr> </tbody> </table>				ΔA		ΔP		P.5	-5	D.99	+30	B.9	+35	B.10.1	+30								
ΔA		ΔP																																					
P.5	5	D.99	-30																																				
B.9	-35	B.10.1	-30																																				
ΔA		ΔP																																					
P.5	-5	D.99	+30																																				
B.9	+35	B.10.1	+30																																				
Compte financier																																							
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">ΔA</th> <th colspan="2">ΔP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>F.2</td> <td style="text-align: right;">-100</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>F.4</td> <td style="text-align: right;">+40</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>F.5</td> <td style="text-align: right;">+25</td> <td>B.9</td> <td style="text-align: right;">-35</td> </tr> </tbody> </table>				ΔA		ΔP		F.2	-100			F.4	+40			F.5	+25	B.9	-35	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">ΔA</th> <th colspan="2">ΔP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>F.2</td> <td style="text-align: right;">+100</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>F.4</td> <td style="text-align: right;">-40</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>F.5</td> <td style="text-align: right;">-25</td> <td>B.9</td> <td style="text-align: right;">+35</td> </tr> </tbody> </table>				ΔA		ΔP		F.2	+100			F.4	-40			F.5	-25	B.9	+35
ΔA		ΔP																																					
F.2	-100																																						
F.4	+40																																						
F.5	+25	B.9	-35																																				
ΔA		ΔP																																					
F.2	+100																																						
F.4	-40																																						
F.5	-25	B.9	+35																																				
Compte des autres changements de volume des actifs																																							
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">ΔA</th> <th colspan="2">ΔP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				ΔA		ΔP						<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">ΔA</th> <th colspan="2">ΔP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>K.10 sur AF.4</td> <td style="text-align: right;">-10</td> <td>B.10.2</td> <td style="text-align: right;">-10</td> </tr> </tbody> </table>				ΔA		ΔP		K.10 sur AF.4	-10	B.10.2	-10																
ΔA		ΔP																																					
ΔA		ΔP																																					
K.10 sur AF.4	-10	B.10.2	-10																																				
Compte de patrimoine de clôture																																							
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">A</th> <th colspan="2">P</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AN</td> <td style="text-align: right;">5</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>AF.2</td> <td style="text-align: right;">x -100</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>AF.4</td> <td style="text-align: right;">40</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>AF.5</td> <td style="text-align: right;">25</td> <td>ΔB.90</td> <td style="text-align: right;">-30</td> </tr> </tbody> </table>				A		P		AN	5			AF.2	x -100			AF.4	40			AF.5	25	ΔB.90	-30	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">A</th> <th colspan="2">P</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AF.2</td> <td style="text-align: right;">100</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>ΔB.90</td> <td style="text-align: right;">+20</td> </tr> </tbody> </table>				A		P		AF.2	100					ΔB.90	+20
A		P																																					
AN	5																																						
AF.2	x -100																																						
AF.4	40																																						
AF.5	25	ΔB.90	-30																																				
A		P																																					
AF.2	100																																						
		ΔB.90	+20																																				

2. Fonctionnement de la défaisance

En partant de la mise en place de la défaisance jusqu'à la liquidation de l'unité en charge de la gestion des actifs, les événements suivants se produisent:

- les titres sont finalement vendus pour 30,
- les immeubles sont finalement vendus pour 8,
- sur le montant total des crédits de 40: 30 sont finalement remboursés, 6 sont annulés unilatéralement, et 4 sont annulés par accord mutuel.

Le remboursement par l'unité du crédit qu'elle a souscrit, et les versements d'intérêt n'apparaissent pas.

Unité des administrations publiques

Compte de patrimoine d'ouverture

A	P
AN	5
AF.2	x -100
AF.4	40
AF.	25

Compte de capital

ΔA	ΔP
P.5	-8
B.9	+4
D.99	-4
B.10.1	-4

Compte financier

ΔA	ΔP
F.2	+68
F.4	-34
F.5	-30
B.9	+4

Compte des autres changements de volume des actifs

ΔA	ΔP
K.10 sur AF.4	-6
B.10.2	-6

Compte de réévaluation

ΔA	ΔP
K.11 sur AN	+3
K.11 sur AF.5	+5
B.10.3	+8

Compte de patrimoine de clôture

A	P
AN	0
AF.2	x -32
Autres AF	0
AB.90	-2

5. **Mots-clés et références**

Intermédiaire financier	SEC95, §§2.32, 2.33
Autres transferts en capital	SEC95, §§4.164, 4.165
Valorisation des opérations	SEC95, §5.136
Valorisation des actifs	SEC95, §§7.33, 7.51, 7.69

III^{ème} PARTIE

Enregistrement des opérations en droits constatés

SOMMAIRE

- III.1. Les impôts et les cotisations sociales: principes généraux**
- III.2. Changement des dates d'exigibilité des impôts, subventions, salaires, cotisations et prestations sociales**
- III.3. Les intérêts**
- III.4. Le cas des décisions de justice avec effet rétroactif**

Avertissement: le Règlement du Conseil ci-après (page 125) a été approuvé par le Parlement européen le 3 octobre 2000 (selon la procédure de co-décision du Traité d'Amsterdam). Le règlement est précédé d'une courte introduction ("principes généraux").

III.1 Les impôts et cotisations sociales: principes généraux

1. Contexte

Dans l'Union européenne, les impôts et cotisations sociales représentent au moins 80% du revenu des administrations publiques. Leur mode d'enregistrement dans le cadre du SEC95, et dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, est donc une question d'importance majeure: la méthode doit être transparente et l'impact sur les déficits publics comparable.

La seule application du chapitre 4 du SEC95 n'est pas suffisante pour garantir cet objectif. Cela est dû au fait que des impôts et cotisations sociales enregistrés selon le fait générateur (ou considérés comme dus selon les droits constatés) peuvent être comptabilisés en ressources des administrations publiques alors même qu'une proportion significative d'entre eux pourrait n'être jamais collectée, que ce soit à cause de faillites d'entreprises, du manque d'efficacité du système de collecte ou pour toute autre raison.

Ceci est la raison d'être du projet de Règlement du Conseil ci-après, destiné à clarifier les règles du SEC95 concernant et la question du *moment* d'enregistrement et celle des *montants* à enregistrer.

2. Traitement en comptabilité nationale

- *Moment d'enregistrement*: c'est le moment de l'activité économique qui a généré l'obligation de payer l'impôt (le fait générateur), ou, dans le cas de certains impôts sur le revenu, le moment ou les montants d'impôts dus ont été déterminés avec certitude par l'administration.
- *Montants à enregistrer*: c'est la question la plus délicate. Elle est traitée par l'article 3 du projet de Règlement, permettant trois possibilités d'enregistrement des impôts et cotisations sociales dans les comptes nationaux.

Les deux premières options sont pertinentes quand les montants en cause sont ceux qui sont mis en évidence comme montants dus par des déclarations ou des évaluations:

1. Les montants à enregistrer doivent être *les montants évalués comme dus ajustés par un coefficient* reflétant la part des montants dus qui n'est jamais collectée.
2. *Les montants évalués comme dus* sont entièrement enregistrés en impôts et cotisations sociales. Mais la différence entre ce montant théorique et les encaissements effectifs doit être traitée en transfert en capital en faveur des contribuables défallants.
3. *Les montants effectivement encaissés* sont enregistrés dans les comptes: mais ils doivent être attribués à la période de l'activité économique générant l'obligation de payer (méthode dite de la caisse transactionnalisée ou caisse ajustée).

3. Logique du traitement

C'est l'objet de l'article 2 du projet de Règlement:

1. L'impact des impôts et cotisations sociales enregistrées dans les comptes nationaux sur le besoin/capacité de financement des administrations publiques ne doit pas inclure des montants qui ne seront jamais collectés.

Le raisonnement sous-jacent est que lorsqu'il apparaît évident que des impôts et cotisations sociales évalués comme dus ne seront jamais collectés, la différence entre les évaluations et les montants collectés représente une créance qui n'a aucune valeur et ne doit donc pas être enregistrée en revenu des administrations publiques.

2. L'impact des impôts et cotisations sociales enregistrés en droits constatés (ou sur la base du fait générateur) sur le besoin/capacité de financement des administrations publiques devrait être équivalent sur une période de temps raisonnable à celui des montants effectivement encaissés.

4. Mots-clés et références

Moment d'enregistrement	SEC95, §1.57
Impôts sur la production et les importations	SEC95, §§4.26 4.27
Impôts sur le revenu et le patrimoine	SEC95, §4.82
Cotisations sociales	SEC95, §4.96

RÈGLEMENT (CE) N° 2516/2000 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du 7 novembre 2000
portant modification des principes communs du système européen des comptes nationaux et régionaux
dans la Communauté (SEC 95) en ce qui concerne les impôts et cotisations sociales et modifiant le
règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL
DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,
et notamment son article 285,

vu la proposition de la Commission⁽¹⁾,

vu l'avis du Comité économique et social⁽²⁾,

statuant conformément à la procédure visée à
l'article 251 du traité⁽³⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté⁽⁴⁾ (SEC 95) constitue le cadre de référence des normes, définitions, classifications et règles comptables communes destiné à l'élaboration des comptes des États membres pour les besoins statistiques de la Communauté, afin d'obtenir des résultats comparables entre États membres.
- (2) L'article 2 du règlement (CE) n° 2223/96 définit les conditions par lesquelles la Commission peut apporter des modifications à la méthodologie du SEC 95 de façon à en clarifier et à en améliorer le contenu.
- (3) Il est dès lors nécessaire de soumettre au Parlement européen et au Conseil les clarifications relatives à l'enregistrement des impôts et cotisations sociales dans le SEC 95, étant donné que ces clarifications modifient des concepts de base.

- (4) L'article 2 du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, lié à l'article 104 du traité, énonce qu'il y a lieu d'entendre par déficit public le besoin net de financement du secteur des administrations publiques, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés (SEC).
- (5) Le comité du programme statistique (CPS), instauré par la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil⁽⁵⁾, le comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB), instauré par la décision 91/115/CEE du Conseil⁽⁶⁾, et le comité du produit national brut (PNB) peuvent donner leur avis sur le traitement comptable spécifique des impôts et des cotisations sociales d'un pays quand ils l'estiment opportun.
- (6) Le CPS et le CMFB ont été consultés.
- (7) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2223/96 en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission⁽⁷⁾,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

Le présent règlement a pour objet de modifier les principes communs du SEC 95 en ce qui concerne les impôts et les cotisations sociales, de façon à assurer la comparabilité et la transparence entre les États membres.

⁽¹⁾ JO C 21 E du 25.1.2000, p. 68.

⁽²⁾ JO C 75 du 15.3.2000, p. 19.

⁽³⁾ Avis du Parlement européen du 13 avril 2000 (non encore paru au Journal officiel), position commune du Conseil du 26 juin 2000 (JO C 245 du 25.8.2000, p. 1) et décision du Parlement européen du 3 octobre 2000 (non encore parue au Journal officiel).

⁽⁴⁾ JO L 310 du 30.11.1996, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 448/98 (JO L 58 du 27.2.1998, p. 1).

⁽⁵⁾ JO L 181 du 28.6.1989, p. 47.

⁽⁶⁾ JO L 59 du 6.3.1991, p. 19. Décision modifiée par la décision 96/174/CE (JO L 51 du 1.3.1996, p. 48).

⁽⁷⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

Article 2

Principes généraux

Lors du calcul de l'impact des impôts et des cotisations sociales enregistrés dans le système sur les capacités et/ou besoins de financement des administrations publiques, il n'est pas tenu compte des montants peu susceptibles d'être perçus.

En conséquence, l'impact des impôts et des cotisations sociales enregistrés dans le système sur la base du fait générateur sur les capacités et/ou besoins de financement des administrations publiques est, sur une période de durée raisonnable, équivalent aux montants correspondants effectivement perçus.

Article 3

Traitement comptable des impôts et des cotisations sociales

Les impôts et les cotisations sociales enregistrés dans les comptes peuvent être déterminés sur la base de deux sources, à savoir les montants matérialisés par un rôle ou une déclaration ou les encaissements.

- a) Si les rôles et déclarations sont utilisés comme source, les montants sont ajustés à l'aide d'un coefficient permettant de tenir compte des montants portés au rôle et déclarés mais jamais perçus. Une autre solution pourrait consister à enregistrer un transfert de capitaux vers les secteurs concernés pour un montant équivalent à celui de l'ajustement en question. Pour refléter les montants portés au rôle et déclarés mais jamais perçus, les coefficients sont évalués sur la base de l'expérience acquise et des prévisions du moment. Ils sont spécifiques aux différents types d'impôts et de cotisations sociales. Chaque pays détermine les coefficients qu'il applique, selon une méthode préalablement convenue avec la Commission (Eurostat).
- b) Si la source utilisée est celle des encaissements, ceux-ci font l'objet d'un ajustement dans le temps assurant que les montants en cause sont attribués à la période où a eu lieu l'activité ayant donné naissance à l'obligation fiscale (ou à la période au cours de laquelle le montant d'impôts a été établi dans le cas de certains impôts sur le revenu). Cet ajustement peut être fondé sur le décalage chronologique moyen entre l'activité concernée (ou l'établissement du montant de l'impôt) et l'encaissement de l'impôt.

Article 4

Vérification

1. La Commission (Eurostat) vérifie la mise en œuvre par les États membres des principes établis par le présent règlement.
2. À partir de l'année 2000, les États membres communiquent à la Commission (Eurostat), avant la fin de chaque année, une description détaillée des méthodes qu'ils entendent appliquer pour les différentes catégories d'impôts et de cotisations sociales afin de mettre en œuvre le présent règlement.
3. Les méthodes appliquées et les éventuelles révisions font l'objet d'un accord entre chaque État membre concerné et la Commission (Eurostat).
4. Le CPS, le CMFB et le comité PNB sont informés par la Commission (Eurostat) des méthodes mises en œuvre et du calcul des coefficients précités.

Article 5

Mise en œuvre

Dans les six mois suivant l'adoption du présent règlement, la Commission introduit, à l'annexe A du règlement (CE) n° 2223/96, en respectant la procédure prévue à l'article 4 dudit règlement, les modifications nécessaires pour l'application du présent règlement.

Article 6

Procédure du comité

L'article 4 du règlement (CE) n° 2223/96 est remplacé par le texte suivant:

«Article 4

1. La Commission est assistée par le comité du programme statistique (ci-après dénommé «le comité»).
2. Dans le cas où il est fait référence au présent article, les articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci. La période prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois.
3. Le comité adopte son règlement intérieur.»

*Article 7***Entrée en vigueur**

1. Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

2. Les États membres peuvent demander à la Commission qu'une période transitoire de deux ans au maximum leur soit accordée pour mettre leurs systèmes comptables en conformité avec le présent règlement.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 7 novembre 2000.

Par le Parlement européen
La présidente
N. FONTAINE

Par le Conseil
Le président
L. FABIUS

III.2. Changement des dates d'exigibilité des impôts, subventions, salaires, cotisations et prestations sociales

1. Règles

Les moments d'enregistrement sont définis dans le SEC95 pour les différentes opérations. La règle générale est que le système enregistre les flux sur la base des droits constatés, c'est à dire au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation (SEC95 §1.57).

- Les salaires et les traitements bruts et les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés sont enregistrés au cours de la période pendant laquelle le travail est effectué. Toutefois, les primes et autres paiements exceptionnels, treizième mois, etc. sont enregistrés au moment où ils doivent être payés (4.12) (4.96).

- Les impôts sur la production et les importations sont enregistrés au moment où ont lieu les activités, opérations ou autres faits donnant naissance à l'obligation fiscale (4.26).

- Les subventions sont enregistrées au moment où intervient l'opération ou le fait (production, vente, importation, etc.) qui les justifie (4.39).

- Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. sont enregistrés au moment où ont lieu les activités, les opérations ou les autres faits donnant naissance à la créance fiscale.

Dans certains cas, il est possible que l'obligation d'acquitter l'impôt sur le revenu ne puisse être établie qu'au cours d'une période comptable postérieure à celle pendant laquelle le revenu a été engendré.

Il convient donc de faire preuve d'une certaine souplesse dans le choix du moment d'enregistrement de ces impôts. Les impôts sur le revenu prélevés à la source (précompte fiscal, impôts précomptés) peuvent être enregistrés au cours de la période pendant laquelle ils sont versés, tandis que toute créance fiscale définitive sur le revenu peut l'être au cours de la période au cours de laquelle elle est établie (4.82).

- Les prestations sociales en espèces sont enregistrées au moment où le droit à la prestation est établi (4.107).

2. Mise en pratique des règles

a. Pour la plupart des opérations de répartition

Le moment d'enregistrement se réfère aux droits constatés: les montants à enregistrer l'année (n) devraient inclure les montants dus au titre d'opérations réalisées entre le 1er janvier (n) et le 31 décembre (n), c'est à dire les montants dus au titre des opérations réalisées au cours des 12 mois de l'année.

Exemple

Prenons l'exemple de la réduction du délai de paiement de la TVA accordé par l'Etat aux entreprises: ce délai est par exemple réduit de 2 mois à 1 mois. La date d'exigibilité du paiement de la TVA se trouve par conséquent avancée d'un mois. Le budget de l'Etat, sur une base caisse, enregistrera par conséquent le recouvrement de 13 mois de TVA l'année au cours de laquelle intervient la réduction du délai de paiement.

Toutefois, la TVA enregistrée dans les comptes non financiers ne doit pas inclure les recettes additionnelles du 13ème mois. Dans ce cas, seuls les comptes financiers sont concernés (flux dans F2 et F7 – autres comptes à recevoir).

Conclusion

Tout changement de date d'exigibilité, bien qu'affectant les montants encaissés dans le budget de l'Etat, ne devrait pas être pris en compte pour le calcul des impôts enregistrés dans les comptes nationaux sur la base des droits constatés.

Les impôts et cotisations sociales enregistrés dans les comptes peuvent être déterminés sur la base de deux sources, à savoir les encaissements et les montants matérialisés par un rôle ou une déclaration.

Si la source utilisée est celle des encaissements, ceux-ci doivent faire l'objet d'un ajustement dans le temps afin que les montants en cause soient attribués à la période où a eu lieu l'activité ayant donné naissance à l'obligation fiscale (à l'exception des encaissements de certains impôts sur le revenu; voir partie 2b ci-après). Cet ajustement peut être fondé sur le décalage temporel moyen entre l'activité concernée et l'encaissement.

Ainsi, dans l'exemple donné précédemment, les montants encaissés seraient ajustés pour prendre en compte la réduction du délai de paiement de la TVA, et les recettes additionnelles correspondant au 13ème mois seraient neutralisées.

Pour la plupart des opérations de répartition, tout changement de la date d'exigibilité n'a pas d'impact sur le déficit des administrations publiques mesuré sur la base du SEC95.

- b. L'exception de certaines opérations de répartition: primes et autres paiements exceptionnels, 13^{ème} mois, etc. versés par l'employeur à ses salariés, certains impôts sur le revenu, cotisations sociales des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi pour lesquels l'obligation de paiement ne peut être établie qu'au cours d'une période comptable ultérieure.**

De telles opérations de répartition constituent des exceptions au principe général d'enregistrement sur la base des droits constatés. Dès lors, les changements dans la date d'exigibilité (par exemple, l'avancement des paiements) peuvent avoir un impact sur le déficit des administrations publiques.

Exemple

Les entreprises paient l'impôt sur le revenu en plusieurs tranches au cours de l'année (n + 1) qui suit l'année (n), laquelle constitue l'année de référence de l'impôt.

Une année, elles ont à payer en avance, à la fin de l'année (n), la première tranche.

Quand ce paiement anticipé doit-il être enregistré? En année (n) ou en année (n+1)?

La question est la suivante: dans quelles circonstances doit-on considérer que la date d'exigibilité est modifiée?

Décision concernant le changement de date d'exigibilité

Tout changement de date d'exigibilité résultant d'une loi ou d'une modification estimée être permanente, et qui affecte les montants encaissés par l'Etat, a un impact sur les montants enregistrés dans les comptes non financiers et donc sur le déficit des administrations publiques.

Par contre, tout changement temporaire de la date d'exigibilité résultant d'une décision administrative, bien qu'affectant les montants encaissés par l'Etat, ne doit pas être pris en compte et ne doit donc pas avoir un impact sur le déficit des administrations publiques.

III.3 Les intérêts

1. Contexte

L'enregistrement des intérêts sur la base des droits constatés (ou du fait générateur) représente une novation majeure de la nouvelle version du Système européen des Comptes (SEC95). Cela signifie que, nonobstant les dispositions institutionnelles et pratiques, les comptes nationaux ont l'ambition de mesurer à tout moment les droits et obligations existant entre les agents économiques.

Le principe de cet enregistrement est sur le fond assez simple et il est présenté de façon tout à fait explicite dans le SEC95 (chapitre 4 du SEC95; et voir aussi "5. Mots-clés et références" ci-après). Cependant sa mise en œuvre nécessite un examen approfondi afin de clarifier, éventuellement interpréter, voire compléter, les recommandations du SEC95.

2. Traitement en comptabilité nationale

a. Aspects généraux

- Pour tous les instruments financiers portant intérêts, ces derniers doivent être estimés selon le principe des droits constatés.
- Les intérêts sont comptabilisés sur cette base selon le "point de vue du débiteur".
- Les intérêts courus peuvent être déterminés en utilisant une méthode d'intérêts simples ou une méthode d'intérêts composés.
- Les intérêts courus doivent toujours être réinvestis sous la rubrique de l'instrument financier correspondant.
- Tous les instruments émis en-dessous du pair doivent être traités de façon homogène.
- Les arriérés d'intérêts sont maintenus sous la rubrique de l'instrument correspondant.

b. Instruments et opérations spécifiques

- Le démembrement de titres ("stripping") n'a aucun effet sur le montant des intérêts courus.
- Les intérêts courus sur des instruments à taux variable et des titres émis par tranches (également dans le cas de primes d'épargne) peuvent faire l'objet de corrections.
- Les instruments à lots sont enregistrés sur la base des droits constatés sans dispositions particulières.
- Le principe des droits constatés s'applique aux titres assortis d'une indexation.
- Les instruments négociables à court terme doivent être traités sans aucune spécificité.
- Les périodes de grâce n'ont pas d'effet sur le calcul des intérêts courus.
- L'enregistrement des intérêts courus sur les instruments libellés en devises étrangères se traduit par un ajustement dans le compte de réévaluation résultant de la variation du taux de change.
- Le revenu de la propriété perçus par les organismes de placement collectif et attribué à leurs actionnaires est enregistré sur la base des droits constatés.
- Le remboursement anticipé d'un instrument de dette - y compris sous forme d'un échange - peut se traduire par des gains (ou pertes) nominaux de détention.

3. Logique du traitement

a. Aspects généraux

- **Couverture intégrale**

Le SEC95 indique de façon évidente que l'enregistrement des intérêts sur la base des droits constatés a une portée exhaustive. Ce principe de base s'applique à tous les instruments portant intérêts.

Dans le chapitre 4 faisant mention des intérêts, il est question de tous les types d'instruments de dette. Le paragraphe 4.44 fait référence aux intérêts sur dépôts, prêts et aux "autres comptes à recevoir/à payer"; il précise que les intérêts sont recensés "à tout instant tout au long de la période d'enregistrement". Le paragraphe 4.50, qui traite de la question générale du moment d'enregistrement, contient des termes très proches: "Les intérêts courent continûment dans le temps sur la base du principal." Aucune exception n'est mentionnée quant à l'application de cette règle. Aussi, ce principe s'applique-t-il à tous les instruments financiers qui génèrent des flux d'intérêts entre les parties, indépendamment de toute caractéristique particulière propre à ces instruments.

D'un point de vue économique, un échange initial de fonds est la seule condition nécessaire à l'enregistrement des intérêts sur la base des droits constatés. Les dispositions nationales relatives aux intérêts sur les instruments de dette ne constituent en aucune sorte un argument pour enregistrer les intérêts sur une autre base.

- **Point de vue du débiteur**

En théorie, il existe trois façons d'évaluer les intérêts sur la base des droits constatés. On peut les dénommer de la façon suivante:

- "point de vue du débiteur ou principe du coût d'endettement", fondé sur le taux d'intérêt observé au moment de la création de l'instrument financier et que l'on applique au prix d'émission (dans certains cas augmenté du montant des intérêts courus accumulés depuis le début);
- "principe de l'acquisition" (point de vue du créancier), fondé sur le taux d'intérêt observé au moment où le créancier entre dans son patrimoine l'instrument financier (selon le "coût historique"), taux que l'on applique au prix d'achat;
- "approche tout marché", fondée sur le taux d'intérêt observé au moment de l'établissement des comptes et appliqué au prix courant (de marché) de l'instrument.

Le SEC95 semble bien opter pour un calcul sur la base du point de vue du débiteur. Le paragraphe 4.42 sur les intérêts indique qu'il faut considérer "les caractéristiques de l'instrument financier résultant du contrat passé entre le créancier et son débiteur". Le paragraphe 5.138b stipule que la "différence entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement doit être considérée comme des intérêts courus pendant la durée de vie du titre."

Les conditions existant au moment de la création de l'instrument sont à privilégier. L'évolution des taux de marché pendant la durée de vie de l'instrument n'est pas mentionnée (le paragraphe 4.46 contient la même idée).

A l'inverse des deux autres approches qui mettent l'accent sur les conséquences des variations de prix sur les marchés financiers, liées à l'évolution des taux, le SEC95 insiste sur la charge financière, le coût d'endettement, tel qu'il était anticipé lorsque le débiteur a levé des fonds au moyen de la création d'un instrument financier. Ainsi, dans le SEC95, le rôle des marchés secondaires dans la mesure du coût d'opportunité, tant d'un endettement actuel que futur, n'est pas pris en compte dans le cadre de l'enregistrement des intérêts sur la base des droits constatés.

D'un point de vue théorique, à partir des dispositions contractuelles, les trois approches donneront des flux similaires pendant la durée de vie totale de l'instrument. Néanmoins, elles offriront un partage différent entre les transactions (comptabilisées dans le compte financier) et les "autres flux" (inclus dans le compte de réévaluation).

Le SEC95 précise le traitement des gains/pertes nominaux de détention dans le chapitre 6. Ces derniers résultent seulement d'une modification du prix d'un actif financier. Ainsi, le paragraphe 6.52 indique clairement que les intérêts courus "n'entraînent aucun gain de détention" parce qu'ils correspondent à "l'acquisition d'un actif qui s'ajoute à l'actif existant".

En outre, comme le SEC95 insiste sur la création d'actifs et de passifs financiers, le coût d'endettement défini comme résultant de l'accord initial entre l'apporteur de liquidités et le bénéficiaire est un point essentiel. Cela s'applique aussi aux instruments à taux variable ou assortis d'une indexation; certes, le coût d'endettement n'est pas connu à l'origine, mais les conditions dans lesquelles une référence donnée sera utilisée sont totalement déterminées au moment de l'émission. Comme il est évident que l'évolution du prix d'un actif au cours de sa durée de vie ne peut être connue au moment de sa création, si le point de vue du créancier (le taux historique au moment de l'achat) ou du marché (taux actuel) étaient privilégiés, en définitive le coût d'endettement serait lui-même variable, même dans le cas d'instrument à taux fixe.

- **Méthode de calcul des intérêts courus**

Il s'agit de déterminer la méthode à utiliser pour calculer les intérêts courus. Le choix est entre les intérêts simples, appliqués seulement sur le montant du principal, et les intérêts composés qui prennent en compte aussi le montant des intérêts courus antérieurement.

Le paragraphe 4.50 indique clairement que lorsque les intérêts "ne sont pas effectivement payés, l'accroissement du principal doit également être comptabilisé dans le compte financier sous forme d'une acquisition par le créancier du type d'actif financier concerné et d'une dette d'un montant équivalent contractée par le débiteur". Il en résulte que les intérêts devraient être calculés selon une méthode composée.

Cependant, sur ce point, il y a matière à flexibilité, en fonction des pratiques nationales dont fait état le SEC95 à différentes reprises. C'est notamment le cas sur les marchés de titres. Pour des titres à coupon zéro, les intérêts courent selon une méthode composée. Il en est de même pour toute prime traitée comme des intérêts (cf. infra).

En revanche, il est habituel que pour les obligations à paiement régulier de coupon (annuellement ou plus fréquemment) les coupons courus qui sont effectivement échangés sur les marchés secondaires (l'acheteur payant au vendeur le montant de l'intérêt couru depuis le dernier paiement) soient déterminés *pro rata temporis* en fonction d'une simple proportion arithmétique.

Aussi, pour des raisons pratiques, pourrait-il être préférable de s'aligner sur les pratiques de marché, ce qui éviterait tout ajustement puisque l'enregistrement dans les comptes financiers serait exactement équivalent aux montants effectivement échangés entre les opérateurs.

De toute façon, il est évident que les différences de méthode ne devraient avoir qu'une très faible influence là où les marchés sont bien développés, puisque les paiements réguliers d'intérêts sont alors assez bien distribués tout au long de l'année ou, du moins, presque égaux par semestre. La surestimation des intérêts par une méthode simple sur une courte période (par comparaison avec la méthode composée) tend à être compensée par une sous-estimation sur une période plus longue. Notamment, on peut faire l'hypothèse qu'il en est généralement ainsi pour les titres émis par les administrations publiques.

- **Réinvestissement des intérêts courus dans l'instrument**

Le SEC95 fournit quelques indications dans le paragraphe 5.130 sur le réinvestissement des intérêts courus et son enregistrement dans le compte financier. "Au niveau comptable, il serait préférable de considérer que l'opération financière de contrepartie des intérêts courus sur un actif financier (voir 5.17) est réinvestie dans celui-ci. La comptabilisation des intérêts devra toutefois respecter les pratiques nationales. Si les intérêts courus ne sont pas considérés comme réinvestis dans l'actif financier, ils devront être classés dans la sous-catégorie "F.79."

Il semble néanmoins plus pertinent d'adopter une approche plus restrictive. Dans tous les cas, le réinvestissement des intérêts courus devrait être enregistré sous la même rubrique que l'instrument correspondant. (Cette composante serait identifiée dans une sous-rubrique pour mémoire au sein de la catégorie principale de l'instrument dans la nomenclature des instruments financiers du SEC95). Cette disposition concerne tout type d'instruments.

Pour les titres autres que les actions, elle se fonde sur les arguments suivants:

Premièrement, pour les obligations à coupon zéro et les titres à court terme émis au-dessous du pair, il n'existe en fait qu'une seule solution parce que, à l'inverse des autres types de titres de dette, les intérêts courus relatifs à la différence entre le pair et le prix d'émission ne sont pas identifiés séparément de la valeur du principal lorsqu'une transaction intervient. La notion de "prix net" (clean price) n'est pas pertinente dans ce cas. Le paragraphe 4.46 du SEC95 précise que les bons émis nettement en-dessous du pair possèdent deux composantes, la différence entre le pair et le prix d'émission, répartie sur toute la durée de vie de l'obligation, et le coupon payé régulièrement. S'agissant de la première, des raisons identiques à celles qui ont été avancées pour les obligations à coupon zéro imposent d'enregistrer le réinvestissement sous la rubrique de l'instrument. Il serait incohérent de traiter les deux composantes de façon différente. Toutefois le même traitement devrait être adopté pour tous les titres d'endettement. A des fins analytiques une approche homogène des marchés de titres est nettement préférable. C'est en outre plus aisé pour les utilisateurs des comptes financiers.

Deuxièmement, on a déjà fait mention du cas des opérations sur les marchés secondaires dans lesquels le montant des intérêts courus est échangé en même temps que celui du principal. Il ne peut pas être négocié séparément. Il faut considérer la transaction dans sa globalité. L'acheteur paye au vendeur le montant des intérêts courus.

Conceptuellement, ces derniers ne peuvent pas être traités comme une opération de répartition au moment de la transaction. Toute la valeur de la transaction doit être comptabilisée dans le compte financier, sans aucune entrée en revenu de la propriété.

Cette transaction n'a pas d'effet sur le calcul des intérêts courus du point de vue de l'émetteur. Dans la comptabilité du nouveau détenteur, les intérêts courent depuis la date d'entrée dans son portefeuille. Plus tard, s'il a conservé l'actif, le paiement effectif du "coupon plein", enregistré seulement dans le compte financier, est la contrepartie de l'écriture initiale dans la catégorie de l'instrument ainsi que du réinvestissement des intérêts courus qui est intervenu depuis lors.

Un troisième argument renvoie à la différence entre changement de la "taille" de l'actif et changement de son prix qui se trouve développée dans le paragraphe 6.52. Inclure les intérêts courus sous la rubrique des "autres comptes" reviendrait à les considérer seulement comme un simple "décalage entre le moment de la réalisation de l'opération et celui du paiement correspondant". De fait, selon le SEC95, les intérêts courus ne relèvent pas seulement d'une question de décalage dans le temps mais représentent un changement dans la "taille" de l'actif, jusqu'au paiement suivant. En un sens, on ne peut pas considérer le réinvestissement des intérêts courus comme une opération de nature différente de celle qui concerne l'instrument financier lui-même.

Enfin, un argument décisif est que la comparabilité et l'agrégation des données au niveau de l'Union européenne exigent une profonde harmonisation. Si le SEC95 mentionne à différentes reprises une possible flexibilité (§§5.121, 5.128, 5.129f et 5.130), pour tenir compte de règles nationales, cela semble cependant très contestable. Un système harmonisé de comptes nationaux ne peut pas être fondé sur des dispositions spécifiques, nécessairement différentes entre les pays, voire au sein des pays selon les instruments ou les systèmes comptables adoptés par les agents économiques.

Cas des instruments non négociables:

Il s'agit des *prêts* et *dépôts*. Les deux derniers arguments en faveur du réinvestissement sous l'instrument s'appliquent totalement. Les règles du SEC (chapitre 7) relatives à la valorisation de ces instruments dans le patrimoine méritent d'être précisées.

Pour les *dépôts*, le paragraphe 7.46 indique que doit être enregistré "le montant du principal que le débiteur serait par contrat tenu de rembourser si le dépôt était liquidé à la date d'établissement du compte de patrimoine". Il est dit aussi que "les valeurs comptabilisées peuvent inclure les intérêts courus à cette date" (avec une référence au paragraphe 5.130).

Pour les *prêts*, le paragraphe 7.51 énonce qu'"il convient d'enregistrer dans les comptes de patrimoine du créancier et de son débiteur le montant du principal que ce dernier est tenu contractuellement de rembourser". Il n'est pas fait mention du problème des intérêts courus.

Dans les deux cas, normalement les opérateurs ne considéreraient pas les intérêts courus comme du principal. Pour les dépôts, les intérêts peuvent être ajoutés au principal seulement selon certaines dispositions (à la fin d'une période donnée). Pour les prêts, le contrat entre le débiteur et le créancier comporte explicitement un montant de principal ("capital restant dû") qui exclut les intérêts. De plus, il n'y a pas forcément concomitance entre les paiements d'intérêts et le remboursement du principal.

Cependant, dans la mesure où le SEC95 affirme explicitement que les intérêts courus sont assimilables à une nouvelle acquisition d'un instrument similaire, le réinvestissement doit être considéré d'un point de vue analytique comme du principal. Dans le cas des dépôts, le paiement des intérêts courus représente, conceptuellement, une liquidation partielle tandis que les versements des intérêts sur les prêts sont intégrés dans le plan d'amortissement qui y est associé.

- **Traitement homogène des instruments émis au-dessous du pair**

Le problème des obligations émises au-dessous du pair est mentionné au paragraphe 5.138. La recommandation est sans ambiguïté en ce qui concerne le traitement de la différence entre la valeur de remboursement et le prix d'émission comme intérêts, comptabilisés normalement sur la base des droits constatés. Cependant, dans le e) il est dit que "dans le cas des titres à long terme émis très légèrement sous le pair, la différence entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement peut être comptabilisée à la date d'émission." Il semble préférable de ne pas appliquer cette dernière disposition, quelle que soit l'importance de la différence entre le pair et le prix d'émission. Et cela, pour plusieurs raisons.

D'abord, on ne trouve pas dans le SEC95 de définition de telles obligations. Ce n'est pas une catégorie particulière sur les marchés. A l'évidence, toute définition, toute recommandation relative à l'importance de cette différence serait bien arbitraire et n'aurait aucun fondement rationnel.

Ensuite, le SEC95 ne permet cette flexibilité que pour les titres à long terme. On pourrait en conclure que dans le cas des titres à court terme il faudrait toujours comptabiliser la différence entre le pair d'un titre court et son prix d'émission l'escompte sur la base des droits constatés. Mais, pour un titre court, cet écart peut être plus petit que pour un titre long.

Par ailleurs, la recommandation originelle n'a pas de fondements théoriques et est uniquement basée sur des raisons pratiques qui dépendent en fait beaucoup des conditions dans lesquelles les comptes financiers sont établis dans les différents pays. La conséquence est que l'on pourrait observer des traitements très dissemblables. L'effet sur le déficit public pourrait bien ne pas être négligeable dans la mesure où une large part de la dette publique est émise avec de petites différences qui seraient considérées comme "légères".

Enfin, il faut souligner que la dette publique est souvent émise dans une large proportion sous la forme d'obligations assimilables (d'autres appellations existent, comme "obligations linéaires"). Dans ce cas, les titres sont émis par tranches pour une même ligne (sur le plan du taux d'intérêt nominal, de la date de paiement du coupon et de l'échéance finale). Les tranches sont en général émises au cours d'une période plutôt courte mais on peut observer des délais assez longs. Chaque tranche est assortie d'un prix d'émission particulier compte tenu des conditions de marché en vigueur. Le prix est généralement différent du pair, notamment parce que le taux nominal est arrondi (par exemple avec une seule décimale).

Au moment de l'émission, l'investisseur paye au débiteur le *coupon couru* calculé en fonction de la date effective de paiement régulier du coupon. C'est similaire au cas des achats/ventes de titres sur un marché secondaire entre deux détenteurs. Ce coupon couru est inclus dans le montant total de l'émission, comptabilisé dans le compte financier. En ce qui concerne le traitement de la différence entre le pair et le prix d'émission, dans le cas des obligations assimilables, le SEC95 donne une indication claire dans le paragraphe 5.138b. Ces obligations sont considérées comme le parangon des instruments ayant deux composantes d'intérêts: une pour le coupon nominal versé régulièrement, l'autre pour la différence mentionnée ci-dessus. Les deux sont enregistrées sur la base des droits constatés.

Dans la plupart des cas cette différence est plutôt petite pour chaque ligne de titres. Toutefois, dans certains Etats membres, où cette catégorie de titres représente une importante fraction de la dette publique, le montant global de toutes ces différences peut être significatif. Il serait incohérent de les ignorer dans le calcul des intérêts courus. De plus, l'argument de la comparabilité des données trouve ici toute sa pertinence.

Ainsi chaque tranche devrait être identifiée séparément afin d'être en mesure d'estimer les intérêts courus du côté passif sur la base du taux d'intérêt adéquat. On suppose que cette information est disponible aisément dans le cas des émissions réalisées par les administrations publiques. Cependant, la répartition de ces intérêts entre les porteurs soulève une difficulté particulière puisque, après l'émission, toutes les tranches sont mélangées au sein de la même ligne globale et ne peuvent être négociées séparément sur les marchés secondaires, ni identifiées en tant que telles dans les portefeuilles. Il est donc nécessaire d'estimer un escompte (ou une prime) moyen pondéré résultant de l'émission de différentes tranches. Il faut aussi mettre à jour cette moyenne à chaque nouvelle émission.

- **Arriérés d'intérêts comptabilisés dans la catégorie de l'instrument**

Les intérêts courus peuvent ne pas être éliminés des comptes à l'échéance contractuelle du paiement (éventuellement sous la forme d'un actif autre que de la monnaie). Dans la version actuelle du SEC95, la nature de la créance issue du réinvestissement des intérêts courus est réputée être alors modifiée. Les arriérés d'intérêts devraient ainsi être comptabilisés dans les comptes nationaux sous la catégorie des "autres comptes à recevoir/à payer" (F.79), quel que soit le classement initial du réinvestissement des intérêts courus dans le compte financier. Ainsi, selon le paragraphe 5.17, "les arriérés d'intérêts ne modifient pas le total des actifs ou des passifs financiers; ils sont juste susceptibles du modifier leur classement." Cela est conforme à la définition du F.7 comme "la contrepartie de montants dus mais non encore versés". Dans tous les cas, les arriérés sur le principal de la dette restent sous l'instrument jusqu'à leur paiement effectif, une annulation de dette ou un abandon de créances irrécouvrables. Il n'existe pas de catégorie particulière pour les "créances douteuses".

Toutefois, conserver aussi les arriérés d'intérêts sous l'instrument correspondant apparaît comme la conséquence logique de la recommandation relative à l'enregistrement des intérêts courus sous l'instrument. Il a déjà été souligné que, dans le SEC95, les intérêts courus sont considérés comme réinvestis dans l'instrument. Cela signifie qu'ils sont alors assimilés au principal, présentant la même nature de dette. En conséquence, tous les arriérés doivent être comptabilisés de la même façon que le principal et donc demeurer classés sous l'instrument.

Il y a aussi pour cela un argument pratique. Pour des actifs comme les prêts et les titres (mais alors moins fréquemment), la dette peut être amortie de façon continue et non pas sous la forme d'un unique paiement final. Tout versement régulier concerne à la fois les intérêts et le principal, sans aucune distinction. Si des pénalités d'intérêts sont appliquées, elles sont généralement calculées sur la base du montant total qui n'a pas été payé au moment convenu. On peut supposer que dans ce cas le créancier va plutôt classer le montant impayé sous la catégorie de l'instrument.

En outre, le fait de classer les arriérés d'intérêts sous la même rubrique que le principal rend plus facile l'enregistrement d'une éventuelle remise de dette (avec une contrepartie comme transfert en capital) ou d'un abandon de créances unilatéral (avec une écriture dans les "autres changements de volume") qui pourrait intervenir ultérieurement et porterait à la fois sur les arriérés de principal et d'intérêts.

b. Instruments et opérations particuliers

• Obligations démembrées

Le SEC95 ne contient aucune mention explicite aux opérations de démembrement ("stripping"), c'est-à-dire la transformation d'une obligation "normale" en une série de titres à coupon zéro représentatifs à la fois des futurs versements d'intérêts et du remboursement du principal. Pour l'émetteur, cette opération est neutre en ce qui concerne les flux de paiements effectifs. Cette technique est généralement utilisée pour améliorer le marché financier en augmentant le nombre de titres négociables. Chaque "strip" (certificat) peut être négocié séparément sur les marchés secondaires. Le démembrement concerne principalement des obligations émises par les administrations centrales.

D'autres caractéristiques doivent être soulignées. Le démembrement intervient sur l'initiative des investisseurs. Ainsi, la conversion peut concerner une part minoritaire de l'encours total de l'obligation. Dans la plupart des cas, le démembrement est une option offerte en permanence et qui peut être exercée à tout moment mais les "strips" sont assimilables dès lors qu'ils portent sur la même valeur de remboursement et la même échéance. Il serait cependant irréaliste d'un point de vue pratique de prendre en compte le taux d'intérêt observé à chaque émission, comme dans le cas des obligations assimilables. Le démembrement est normalement réversible, par simple demande de reconversion sous la forme originelle d'un ensemble complet du "strips". Cela n'est pas du tout rare.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la valeur totale des "strips" est actuariellement égale au total des flux, incluant le remboursement du principal et le versement régulier des intérêts. Au moment du démembrement, le prix d'émission de tous les "strips" est égal à la valeur de marché du principal de l'obligation. Il ne serait pas cohérent que l'émetteur enregistre à leur valeur nominale à la fois les "strips" relatifs au principal et ceux qui portent sur les coupons. Il y aurait alors un accroissement artificiel du montant de la dette, lorsqu'elle est comptabilisée en valeur nominale (faciale) dans les livres de l'émetteur et pour la procédure des déficits excessifs. Il n'y a aucun changement dans l'enregistrement de la dette primaire.

Le démembrement est une opération qui ne concerne que le marché secondaire. Cependant, les "strips" existent en tant que tels sur le marché et peuvent être négociés séparément. Les transactions trans-frontières peuvent être importantes.

On pourrait analyser le démembrement comme la transformation de versements d'intérêts en remboursements de capital, les paiements réguliers d'intérêts étant remplacés par l'amortissement d'un titre. Cela aurait un effet positif sur la capacité ou le besoin de financement. Cependant, le fait de comptabiliser les intérêts sur la base des droits constatés interdit cette interprétation. En aucune façon le démembrement ne change le coût d'endettement. Il n'apporte aucun fonds supplémentaire à l'émetteur et il n'a pas d'effet sur le coût d'endettement initial, totalement déterminé à l'émission (en cas de taux fixe) ou suivant des règles qui ne peuvent être amendées (en cas de taux variable).

Dans le cadre du SEC95, les "strips" sont comptabilisés dans le compte financier à la valeur de la transaction, c'est-à-dire au prix d'émission. Mais les "strips" se substituent à la valeur de marché de l'obligation d'origine. Ainsi, l'opération est neutre sur le patrimoine de l'émetteur. Pour l'ensemble des "strips", la différence entre la valeur de remboursement et le prix d'émission doit être considérée comme des intérêts enregistrés sur la base des droits constatés sur toute la durée restant à courir. Les intérêts courus sont actuariellement égaux à tous les coupons normalement payés sous l'ancienne forme de l'obligation.

Cependant, contrairement aux autres titres à coupon zéro, le taux d'intérêt utilisé pour calculer les intérêts sur les "strips" selon le principe des droits constatés n'est pas le taux observé au moment du démembrement. Seul le coût d'endettement à l'origine doit être pris en compte. Il en découle que les intérêts sur les "strips" doivent être calculés par référence à l'obligation correspondante, du point de vue de l'émetteur. Finalement le démembrement n'a pas d'effet sur le calcul des intérêts en droits constatés. Les comptes nationaux peuvent continuer d'estimer le coupon couru sur la base de la forme initiale de l'obligation.

Dans certains pays, les "strips" représentatifs d'échéances d'intérêts peuvent concerner les coupons de plusieurs obligations, avec des montants nominaux différents mais une même date du paiement. On ajuste alors le nombre de titres fourni lors de l'échange. Dans ce cas il est nécessaire d'utiliser le taux d'intérêt nominal moyen des différentes obligations correspondantes, calculé en proportion de la part de chaque fraction démembrée de ces obligations.

Un autre point a trait aux rachats du "strips" par l'émetteur. Ce dernier peut ne pas obtenir un ensemble complet qui lui permettrait de reconstituer l'obligation sous sa forme "conventionnelle" et dans ce cas de l'éliminer du montant de sa dette. Dans ces conditions, un enregistrement brut semble approprié. Ces rachats n'affecteraient pas la dette. Afin de réaliser l'allocation sectorielle exigée dans les comptes nationaux, il faudrait utiliser le prix de marché au moment du calcul des encours. Dans le cadre de la procédure des déficits excessifs, la consolidation peut se heurter à des difficultés du fait des "strips" détenus par d'autres administrations publiques. Il ne serait pas logique de rapprocher la valeur nominale des "strips" de la valeur nominale de l'obligation correspondante, comptabilisée dans la dette brute. Il faut plutôt relier la valeur de marché d'un "strip" avec la valeur de marché de l'obligation sous sa forme initiale, et à partir de cela avec sa valeur nominale.

- **Taux variables et questions similaires (y compris primes d'épargne)**

Le traitement des instruments de dette assortis de *taux variables* ne soulève pas de problèmes conceptuels. Les références utilisées pour les taux variables sont très nombreuses et peuvent s'appliquer de différentes façons. En cas de combinaison de taux fixes et de taux variables ("mixed bonds"), il faut en fait traiter deux instruments différents.

Dans le cas de titres, il y a habituellement un lien entre la nature de l'index choisi et la fréquence des versements d'intérêts. Une indexation trimestrielle donne normalement lieu à un paiement trimestriel, avec un délai de trois mois. Ainsi, le montant exact payé aux porteurs est connu à l'avance. Les intérêts sont "prédéterminés". Cependant, les intérêts peuvent aussi être "post-déterminés". Par exemple, un intérêt annuel est indexé sur une moyenne annuelle calculée sur les douze mois précédents. Le montant exact n'est connu que peu de temps avant le paiement effectif.

Ainsi, on ne peut faire que des estimations provisoires, avec le risque d'un écart par rapport au paiement effectif. Cette imperfection dans le calcul des intérêts courus doit être corrigée. De préférence, la révision devrait être affectée à la dernière période comptable mais, compte tenu du fait que l'écart est en général très réduit, par simplification, on admettra que l'ajustement soit effectué sur la période pendant laquelle le paiement effectif intervient.

S'agissant des prêts et des dépôts, d'un point de vue général, un grand nombre de références peuvent être utilisées, avec une large gamme de "primes" dues à la qualité des débiteurs/créanciers et différentes dispositions pratiques pour le paiement des intérêts. De plus, pour les prêts, le taux peut varier seulement sous l'effet d'une évolution minimale de l'index et à l'intérieur de limites spécifiques. Si un recensement des opérations sur une base individuelle est difficilement concevable, on ne peut qu'utiliser des informations globales. C'est notamment le cas des dépôts. Dans ces conditions, les intérêts courus devraient être calculés sur la base du taux qui semble le plus probablement servi.

Bien que cela ne constitue qu'un problème généralement mineur pour les administrations publiques, le cas des *primes d'épargne* se rapproche de celui des taux variables. Dans le SEC95, il n'en est fait mention que pour les titres (§5.138g) alors qu'actuellement c'est plutôt exceptionnel au sein de l'Union européenne. En revanche, cela peut concerner des instruments d'épargne non négociables.

Dans le système, une prime d'épargne est traitée comme des intérêts. Il est fait une nette distinction avec le cas des primes de remboursement, versées dans tous les cas et considérées comme des intérêts par le biais de la composante liée à la différence prix d'émission/valeur de remboursement.

Une prime d'épargne n'est attribuée que sous condition, généralement de détention minimale au cours d'une période donnée. Elle constitue un supplément de rémunération et non pas un gain nominal de détention. Elle doit être comptabilisée sur la base des droits constatés. Le montant total payé ne peut pas être connu avec certitude avant la fin d'une période donnée. Toutefois, dans la plupart des cas, seulement une très petite minorité de détenteurs ne bénéficieront pas de ce supplément de rémunération, tandis que la majorité remplira la condition. Ainsi, les intérêts doivent être calculés pour le maximum potentiel, en incluant la prime, avec une écriture négative pour la partie de la prime qui ne sera pas payée. Théoriquement la correction devrait être portée sur l'ensemble de la période sur laquelle la prime a couru mais, si seulement de faibles montants sont en cause, la dernière période comptable peut être utilisée. Ce traitement s'applique aussi aux instruments dont la rémunération s'accroît proportionnellement à la durée de détention. Au cas où on aurait de fortes raisons d'estimer qu'une part importante des détenteurs n'adoptera pas un comportement rationnel (ou éventuellement sur la base d'une expérience antérieure), le taux d'intérêt pourrait ne pas prendre en compte la prime. Il faudrait cependant dans ce cas aussi procéder à un ajustement puisque le résultat final demeure incertain.

- **Instruments à lots**

Au paragraphe 5.138g, le SEC95 mentionne le cas des titres assortis de versements de lots, c'est-à-dire attribués par tirage au sort. La description de tels instruments manque cependant. Actuellement, il est très rare que les administrations publiques utilisent des titres ayant ces caractéristiques. Cependant, quelques instruments non négociables (dépôts à terme, plans spéciaux), gérés par des unités classées dans ce secteur et détenus par des ménages, peuvent comporter des versements à lots. Ce qui suit traite des instruments négociables ou non et quelle que soit la nature du lot, comme le paiement d'une prime ou de plusieurs primes, à plusieurs dates (voire une seule), à quelques porteurs (éventuellement un seul) choisis au hasard.

Un paiement à lots repose exclusivement sur la chance et n'est pas garanti par contrat. Chaque détenteur de l'actif ignore le montant exact qu'il recevra. De plus, seuls quelques-uns (et en théorie il peut y avoir un unique gagnant...) sont récompensés. C'est une différence notable avec les obligations à taux variable (tous les titres sont traités de la même façon), les primes de remboursement (totalement connues au moment de l'émission) et les primes d'épargne (qui dépendent du comportement du porteur).

Il est dit dans le SEC95 que les paiements à lots doivent être traités comme des intérêts et non pas comme des gains de détention pour les détenteurs. Ils ne sont pas liés à une variation de la valeur de marché. Toutes les caractéristiques particulières (bonus, bénéficiaires) sont déterminées à l'avance. Les paiements à lots font partie de la rémunération de l'instrument et du coût d'endettement.

- **Instruments indexés**

Certaines unités des administrations publiques peuvent émettre des instruments de dette, généralement sous la forme d'obligations, qui comportent une clause relative à une indexation sur une référence particulière. Cette dernière peut s'appliquer seulement au coupon, par analogie avec des instruments à taux variable. Elle peut aussi concerner seulement la valeur du principal, la valeur du coupon découlant du taux d'intérêt appliqué au principal. Dans d'autres cas, le principal et les coupons suivent la même indexation.

Le SEC95 (§4.46) traite uniquement du cas d'une indexation sur un indice de prix. En revanche, le paragraphe 5.138a est plus extensif, ajoutant le prix d'une matière première ou un indice de taux de change. On peut considérer la liste comme ouverte. Les émetteurs peuvent utiliser d'autres références, comme un indice boursier ou le cours d'un titre particulier. Aussi les recommandations devraient-elles s'appliquer à tous les cas d'indexation.

Selon le SEC, comme dans le SCN (§11.78) et le 5^{ème} Manuel de Balance des paiements du FMI (§397), tout versement supplémentaire aux détenteurs résultant de l'évolution de l'index est traité comme intérêt, même pour l'augmentation de la valeur du principal. C'est une charge supplémentaire qui accroît le coût de l'endettement. Le SEC95 précise aussi que la règle des droits constatés doit s'appliquer à tout versement de ce type, indépendamment du moment où il est effectivement réalisé au profit des créanciers.

En conséquence, l'indexation doit s'appliquer de façon continue tout au long de la durée de vie de l'obligation. Toute variation doit être prise en compte à chaque date d'établissement des comptes, même lorsqu'il est convenu que le paiement sera fonction du niveau de la référence à un certain moment, par exemple très près de la date du remboursement final.

Dans ces conditions, une différence peut apparaître entre le montant comptabilisé sur la base des droits constatés et le montant effectivement payé.

Le problème est clair dans le cas d'une indexation du coupon ou de l'intérêt. Comme dans le cas d'un taux variable "post-déterminé", le montant d'intérêts courus enregistré antérieurement doit être corrigé dans le compte d'affectation du revenu primaire et dans le compte financier.

S'agissant d'une indexation de la valeur du principal, dans le cas d'instruments négociables, le prix courant inclut normalement l'effet de l'indexation. Cependant, cet élément spécifique n'est pas un "autre flux", enregistré en gain nominal de détention dans le compte de réévaluation, comme c'est le cas pour d'autres sources de variation du prix. Cet élément est considéré comme une opération financière, avec une contrepartie dans les opérations de répartition et, partant, un effet sur la capacité ou le besoin de financement.

Il en découle que toute différence entre le montant effectivement payé et le montant enregistré antérieurement devrait être traitée comme dans le cas de coupons variables et donner lieu à une correction, sans ajustement dans le compte de réévaluation. Cette correction devrait être faite à chaque élaboration des comptes de patrimoine. De la sorte, le montant correspondant des intérêts serait ajusté, à la hausse ou à la baisse, jusqu'au remboursement final. Il faut noter que lorsque l'indexation se réfère à un indice de taux de change (une devise ou un panier), l'effet de la volatilité du marché des changes n'est pas pris en compte dans le compte de réévaluation (voir ci-après le cas des instruments libellés en devises étrangères) dans la mesure où la variation en pourcentage de l'index est seulement utilisée pour modifier la valeur du principal.

Cette disposition est complétée de la façon suivante.

Généralement, les instruments indexés comportent une clause relative à une valeur de remboursement minimale garantie, par exemple la valeur faciale du principal. Si l'indexation a pour effet d'amener le prix au-dessous de ce minimum, il n'est pas justifié d'en tenir compte. Dans ce cas, le montant d'intérêts relatifs à l'indexation est annulé. Normalement, le prix courant d'instruments de marché reflète de telles clauses.

Au cas où l'indexation serait source d'amples fluctuations (en valeur absolue, en considérant l'importance de telles émissions), notamment du fait d'une volatilité à court terme, il serait préférable de "lisser" afin d'éviter de grosses variations dans le compte de revenu et sur la capacité ou le besoin de financement. Par exception aux règles de valorisation, on pourrait prendre un prix moyen sur une certaine période et non un prix quotidien si ce dernier ne semble pas totalement représentatif.

- **Instruments négociables à court terme**

Pour mémoire, le SEC95 est très flexible sur la définition des instruments à court terme. Cette échéance est normalement définie comme "un an au plus" mais le SEC95, comme le SCN, accepte dans certains cas "deux ans au maximum". Cette flexibilité n'a pas d'incidence sur l'enregistrement des intérêts sur la base des droits constatés. Conceptuellement, il ne serait pas justifié d'utiliser pour ces instruments une approche différente de celle des obligations.

Les instruments avec une échéance initiale supérieure à un an ne soulèvent aucune difficulté particulière par rapport au cas des obligations et des bons à moyen terme. S'agissant des instruments avec une échéance maximale d'un an, l'émission sous le pair est très fréquente. La plupart des administrations centrales émettent des bons du Trésor. Toutes les recommandations relatives aux obligations émises en-dessous du pair s'appliquent aussi quelle que soit l'importance de l'escompte. Généralement, ces instruments sont en tout point similaires à des obligations à coupon zéro. Si une approche "titre par titre" n'est pas mise en œuvre, des données fiables pourraient être obtenues à partir d'estimations fondées sur l'échéance moyenne et le taux moyen à l'émission.

- **Instruments comportant une période de grâce**

Certains instruments de dette peuvent comporter une période de grâce pendant laquelle aucun intérêt n'est versé. Ce cas n'est pas mentionné dans le SEC et le SCN. De telles dispositions sont aujourd'hui plutôt rares pour les obligations. Les administrations publiques peuvent être concernées, notamment pour des prêts consentis à des pays en développement ou distribués à des fins de politique générale.

Un dernier cas se rapporte aux instruments portant un taux d'intérêt nul pendant la période de grâce. Aucun intérêt ne peut courir, dans la mesure où le coût d'endettement est alors véritablement nul. Pendant cette période, le débiteur n'a aucune obligation relative aux intérêts. Ce traitement s'impose même si le taux d'intérêt appliqué la période suivante est ajusté de telle sorte que le rendement final est très proche de conditions "normales" sur la durée de vie totale de l'instrument.

Dans d'autres cas, les paiements d'intérêts sont seulement reportés de la période de grâce sur le reste de la durée de vie de l'instrument. Le coût d'endettement n'est pas égal à zéro. L'intérêt est réellement dû, mais il est capitalisé. Le montant d'intérêts courus durant la première période est versé plus tard sous différentes formes (ajouté au premier coupon, réparti sur toute la période restante, payé lors du remboursement final, éventuellement sous la forme de nouveaux titres).

- **Comptabilisation des intérêts dans le cas d'actifs libellés en devises étrangères**

Pour ces actifs et passifs financiers, la comptabilisation des intérêts sur la base des droits constatés suit pleinement les règles de base exposées au point 2. Le paiement effectif des intérêts devrait être égal au montant qui a été préalablement réinvesti dans le compte financier. Toutefois, il faut accorder une attention particulière à la question de la conversion dans la monnaie nationale.

Rappelons que, dans le cadre du SEC95, les gains nominaux de détention correspondent à la variation de la valeur d'un actif résultant d'un changement de prix, ce qui inclut le taux de change. Ainsi, "des gains nominaux de détention peuvent être constatés non seulement parce que le prix de l'actif exprimé en monnaie nationale a changé, mais aussi parce que le taux de change a fluctué." (§6.58) Il est aussi précisé que "la valeur des opérations sur actifs financiers libellés en devises doit être convertie en monnaie nationale au moyen des taux de change en vigueur à la date où elles ont lieu, tandis que les valeurs figurant dans les comptes de patrimoine d'ouverture et de clôture doivent être converties sur la base des taux de change en vigueur à la date de leur établissement." La conséquence est que des gains ou pertes de détention peuvent apparaître à cause de différences entre les taux de change utilisés pour les transactions et pour les comptes de patrimoine.

L'enregistrement des intérêts sur la base des droits constatés génère deux opérations simultanées dans le compte de revenu et, en contrepartie, dans le compte financier. Lorsque l'intérêt est libellé en devise étrangère, les deux opérations doivent être converties en monnaie nationale au moyen des taux de change observés au moment où elles interviennent. Dans l'idéal, les intérêts devraient être comptabilisés quotidiennement, en utilisant un taux de change journalier. En pratique, le calcul est effectué pour une période donnée sur la base du taux de change moyen observé au cours de cette période¹⁸. Pour ces opérations, un taux de change unique ("spot"), observé à un instant, pourrait être utilisé à titre d'approximation seulement dans le cas d'une très faible volatilité du marché des changes. Le paiement effectif des intérêts est une opération différente, dont la contrepartie se trouve dans une autre catégorie d'instruments financiers ("numéraire et dépôts", F.2) et il faut utiliser le taux de change correspondant à la date de réalisation du paiement. En définitive, les intérêts courus sous-entendent une conception du temps comme "segment" et le paiement de ces intérêts comme un moment unique.

Dans des circonstances normales, il y a de grandes chances à effectuer un ajustement dans le compte de réévaluation. Bien que les montants d'intérêts courus et payés soient rigoureusement équivalents en devise étrangère, ils peuvent différer en monnaie nationale du fait de la volatilité des changes.

Cette écriture est tout à fait significative d'un point de vue économique¹⁹. De façon plus générale, un ajustement semblable est souvent observé sur les actifs financiers libellés en devises étrangères pour lesquels des opérations de signe opposé (comme la création et l'extinction d'une dette) et de montants égaux en devises étrangères ne se compensent pas après leur conversion en monnaie nationale.

¹⁸ Au cas où les intérêts seraient calculés selon une méthode composée, en théorie, cette moyenne devrait être pondérée par les montants comptabilisés à chaque moment de cette période. Cependant, une simple moyenne arithmétique semble une approximation acceptable.

¹⁹ Conceptuellement, l'effet du taux de change diffère du cas des instruments à taux variable pour lesquels une correction du montant des intérêts courus peut être effectuée lorsque le montant exact est connu. Dans le cas du taux de change, l'ajustement n'est pas dû à une erreur d'estimation mais vient de ce que les opérations sont effectuées à des moments différents.

Ainsi, le traitement devrait être le suivant.

A la fin d'une période comptable, on effectue une écriture dans le compte de réévaluation. Elle résulte de la différence entre, d'une part, le taux de change observé à cette date (que l'on utilise pour convertir l'encours correspondant) et, d'autre part, le taux moyen que l'on utilise sur la période (ou le taux observé à la fin de la précédente période pour les intérêts qui étaient alors courus mais n'ont toujours pas été payés au cours de la dernière période comptable).

Ultérieurement, lorsque le paiement effectif des intérêts intervient, on effectue un nouvel ajustement dans le compte de réévaluation au titre, d'une part, de l'écart entre le taux de change à la date de paiement et le taux observé à la fin de la dernière période comptable, et, d'autre part, à la différence entre le taux de change utilisé pour comptabiliser les intérêts depuis le début de la nouvelle période et le taux de change observé au moment du paiement.

Il peut arriver, notamment lorsque les comptes sont établis annuellement mais que les intérêts sont payés tous les trois ou six mois, ou bien lorsqu'il s'agit d'instruments de court terme émis sous le pair, que l'on n'observe aucun "chevauchement" entre la période sur laquelle courent les intérêts et la période au cours de laquelle ils sont payés. En principe, un seul ajustement est nécessaire, comme cela est indiqué à la fin du paragraphe précédent. Dans ce cas, les intérêts sont intégralement comptabilisés et payés au cours de la même période comptable. La nouvelle créance/dette qui résulte du réinvestissement des intérêts courus apparaît et disparaît au cours de la même période. Dans ce contexte, la notion d'intérêt couru peut être considérée comme assez théorique. C'est pourquoi, par souci de simplicité, on pourrait enregistrer directement dans le compte d'affectation du revenu primaire le montant effectivement payé, converti en monnaie nationale, évitant ainsi tout ajustement.

- **Revenu des organismes de placement collectif**

Des unités appartenant au secteur des administrations publiques peuvent détenir des actions ou parts émises par les organismes de placement collectif. Le revenu perçu par ces derniers est enregistré selon les règles du SEC, c'est-à-dire sur la base des droits constatés pour des intérêts, et au moment où ils doivent être payés" (dans la pratique, c'est très près de la date effective de paiement) pour des dividendes. Rappelons que les gains (ou pertes) nominaux de détention ne sont pas comptabilisés en revenu de la propriété dans le système.

Le revenu attribué aux actionnaires de ces organismes est considéré comme réinvesti. Il s'agit du revenu perçu par les organismes après déduction des frais de gestion qui ne constituent pas une opération de répartition mais représentent un service financier. Ce revenu doit être comptabilisé sur la base des droits constatés, dans des conditions identiques à celles que l'on applique aux autres instruments, indépendamment du fait de leur distribution régulière ou de leur capitalisation qui les intègre automatiquement à la valeur de l'action ou de la part.

- **Remboursement anticipé d'instruments de dette (y compris par échange)**

Quel que soit l'instrument, un débiteur peut avoir le droit de "rompre" le contrat initial et de liquider sa dette avant l'échéance qui avait été convenue au moment de sa création. Dans certains cas il doit donner un préavis minimum. Généralement, les créanciers ont droit à une compensation.

- On considérera d'abord le cas des titres.

Un remboursement anticipé peut prendre la forme d'un rachat sur le marché par l'émetteur. Il peut aussi provenir d'un échange de titres. L'émetteur "rappelle" certaines obligations (ou bons) et fournit en échange de nouveaux titres ou une nouvelle tranche d'un titre émis antérieurement.

Le prix peut être fixé selon une procédure de marché, comme une adjudication. En général on observe de telles opérations après une baisse des taux de marché, l'émetteur recherchant alors une diminution de sa charge d'intérêts, au prix d'une augmentation des remboursements en capital. On pourrait cependant imaginer une situation inverse et un échange visant à diminuer l'encours de la dette. Ces échanges concernent souvent des administrations publiques.

Une différence (que l'on peut appeler prime) apparaît entre la valeur nominale et la valeur de remboursement. Si elle est positive, il s'agit d'un gain de détention pour le porteur et d'une perte pour l'émetteur, comptabilisés dans leur compte de réévaluation respectif. Dans le SEC95, les instruments financiers sont en principe valorisés aux prix courants, notamment pour les titres d'endettement. Le gain et la perte sont donc égaux à la différence entre la valeur de l'encours à la fin de la période comptable précédente et le prix lors de l'échange. Lorsque la dette est évaluée à sa valeur faciale, comme c'est actuellement le cas dans la procédure des déficits excessifs, on observe des écarts plus grands.

Le traitement de ces échanges d'obligations a beaucoup de similitude avec les négociations d'obligations sur les marchés secondaires entre les porteurs de ces titres. Cela ressemble à une vente qui est immédiatement, et non sous forme d'une opération distincte, suivie d'un réinvestissement automatique dans le même type d'instrument financier. Toute transaction sur le marché secondaire est normalement à l'origine de gains et pertes de détention, enregistrés dans le système dans le compte de réévaluation.

Dans un échange, il y a une équivalence totale entre le montant qui est remis à l'émetteur et celui de la nouvelle émission, avec éventuellement un ajustement en liquidités. Dans le cas d'obligations assorties d'un versement régulier de coupon, il s'ajoute un paiement par l'émetteur au titre du coupon couru, sauf dans le cas où ce dernier serait aussi versé sous forme de nouveaux titres.

Selon le SEC95, l'échange n'a aucun effet sur la capacité ou le besoin de financement au moment où il intervient. Plus tard, ce dernier solde sera affecté par le nouveau montant des intérêts. L'échange est neutre d'un point de vue actuariel mais il modifie la répartition des paiements au cours du temps entre les versements réguliers d'intérêts et les amortissements de principal.

- En deuxième lieu, des remboursements anticipés se produisent également sur des prêts. Ils peuvent concerner les administrations publiques en tant que prêteurs ou emprunteurs. D'un point de vue général, le débiteur peut avoir la faculté de rembourser un prêt avant l'échéance finale. En compensation, il peut être obligé de verser au prêteur une indemnité, une somme forfaitaire. Cette dernière ne peut pas être considérée comme un transfert en capital, ni comme le prix d'une option détenue par l'emprunteur, ni encore comme la rémunération d'un service. Le traitement dans les comptes nationaux est fonction de la façon dont l'indemnité est calculée.

Un premier cas correspond à un calcul fondé sur l'encours du principal qui a été fourni et sur la durée de son emprunt. L'emprunteur est obligé par contrat de payer un montant additionnel pour toute la période (ou seulement une partie) jusqu'au remboursement, si bien que le taux d'intérêt se trouve finalement augmenté, par le biais d'un effet rétroactif. Ce supplément doit être traité comme des intérêts. Cependant, par dérogation au principe des droits constatés, on pourrait le comptabiliser seulement au moment du paiement et ne pas le répartir sur toute la durée pendant laquelle le prêt a été en vigueur. La capacité ou le besoin de financement est affecté.

Un second cas est celui d'une indemnité calculée sous la forme d'un pourcentage fixe du montant résiduel du principal. Elle doit être comptabilisée comme un gain en capital (pour le prêteur) et une perte (pour l'emprunteur). L'indemnité s'ajoute au principal et les deux constituent la valeur globale de remboursement. On ne peut pas dire qu'elle représente des intérêts dans la mesure où elle est estimée par rapport à un principal qui n'est plus disponible pour l'emprunteur. En définitive, ce traitement est très proche du cas du remboursement anticipé d'une obligation. Il n'y a pas d'effet sur la capacité ou le besoin de financement.

- Enfin, on s'intéressera au cas des dépôts, notamment parce que dans certains pays des unités appartenant au secteur des administrations publiques gèrent cette catégorie d'instruments.

Pour certains instruments, comme les dépôts à terme et les comptes d'épargne, un taux d'intérêt donné n'est servi qu'à condition de respecter une période minimale de placement. Une liquidation anticipée, si elle est autorisée dans le contrat, est compensée par une réduction des intérêts versés au détenteur. Dans le cas des dépôts avec préavis, la liquidation anticipée ne peut intervenir qu'après un certain délai.

Pour enregistrer les intérêts courus, on prend en compte le taux maximum que le déposant peut recevoir dans le cadre d'une exécution "normale" du contrat, c'est-à-dire en respectant les dispositions relatives à l'échéance ou le préavis. Lorsque ce n'est pas le cas, le montant des intérêts courus est corrigé sur la base du taux final. Comme ce montant est vraisemblablement très réduit par rapport au total des intérêts sur les dépôts, on pourra pour des raisons pratiques l'imputer seulement sur la dernière période comptable.

4. Exemples comptables

a. Instrument émis au pair avec des paiements réguliers de coupons

Le premier juillet de l'année 1, l'Etat émet une obligation de 1000, avec un taux d'intérêt de 5% versé chaque année à cette date, une durée de 10 ans et un remboursement *in fine*. A la fin de l'année 1, le prix de marché "net" (hors coupon) est 102%. A la fin de l'année 2, le prix de marché est 105%. (Entre parenthèses, estimation sur la base d'intérêts composés).

ANNEE 1				ANNEE 2			
				Patrimoine d'ouverture			
				A			P
						F.332	1045 (1044,3) (PDE: 1000)
Compte non financier				Compte non financier			
E			R	E			R
D.41	25 (24,3)			D.41	50		
		B.9	-25 (-24,3)			B.9	-50
Compte financier				Compte financier			
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
F22	+1000	F.332	+1025(1024,3)	F.22	-50	F.332	+25 -50 +25
		B.9	-25 (24,3)			B.9	-50
Compte de réévaluation				Compte de réévaluation			
ΔA			ΔP	A			P
		F.332	+20			F.332	+30
Patrimoine de clôture				Patrimoine de clôture			
A			P	A			P
		F.332	1045 (1044,3)			F.332	1075 (1074,3) (PDE:1000)

b. Instrument émis en-dessous du pair avec paiements réguliers de coupons

Le 1^o octobre de l'année 1, l'Etat émet une nouvelle tranche d'une obligation (principal de 1000, taux de 5%, durée 10 ans, date de jouissance le 1^o juillet, remboursement *in fine*). Le prix d'émission est 95% (soit un rendement de l'ordre de 6%). L'escompte de 50 est réparti pour 1 la première année, 4 la seconde et 3 la dixième. Par simplification, l'obligation est toujours cotée 100% à la fin de la période. (Les chiffres sont arrondis).

ANNÉE 1				ANNÉE 2			
				Patrimoine d'ouverture			
		Compte non financier				Compte non financier	
E			R	E			R
D.41	12,5+1			D.41	54		
		B.9	-13,5			B.9	-54
		Compte financier				Compte financier	
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
F.22	+962,5	F.332	950+12,5+13,5	F.22	-50	F.332	+4 +36,5 -50 +13,5
		B.9	-13,5			B.9	-54
		Patrimoine de clôture				Patrimoine de clôture	
		Patrimoine de clôture				Patrimoine de clôture	
A			P	A			P
		F.332	976			F.332	980
			(PDE: 1000)				(PDE: 1000)

ANNÉE 10			
Patrimoine d'ouverture			
		Patrimoine d'ouverture	
A			P
		F.332	1022
		Compte non financier	
		Compte non financier	
E			R
D.41	28		
		B.9	-28
		Compte financier	
		Compte financier	
ΔA			ΔP
F.22	-1050	F.332	-1022
		B.9	-28
		Patrimoine de clôture	
		Patrimoine de clôture	
A			P
		F.332	0

c. Instrument émis en-dessous du pair sans paiement régulier de coupon

L'Etat émet le premier juillet une obligation à coupon zéro pour 3 années, à 75 (la valeur nominale est de 100). Le taux d'intérêt implicite est de 10%. (Les chiffres sont arrondis).

- **Pas de variation des taux de marché**

ANNÉE 1				ANNEE 2			
				Patrimoine d'ouverture			
A		P		A		P	
		F.332 78				F.332 78	
Compte non financier				Compte non financier			
E		R		E		R	
D.41	3	B.9	-3	D.41	8	B.9	-8
Compte financier				Compte financier			
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
F.22	+75	F.332	+75 +3			F.332	+8
		B.9	-3			B.9	-8
Patrimoine de clôture				Patrimoine de clôture			
A		P		A		P	
		F.332 78				F.332 86 (PDE: 100)	
ANNEE 3				ANNEE 4			
				Patrimoine d'ouverture			
A		P		A		P	
		F.332 86				F.332 95	
Compte non financier				Compte non financier			
E		R		E		R	
D.41	9	B.9	-9	D.41	5	B.9	-5
Compte financier				Compte financier			
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
		F.332	+9	F.22	-100	F.332	-95
		B.9	-9			B.9	-5
Patrimoine de clôture				Patrimoine de clôture			
A		P		A		P	
		F.332 95 (PDE: 100)				F.332 0	

- avec variation des taux de marché

Au début de l'année suivante, le taux d'intérêt augmente à 15 pour une maturité de deux ans et demi (et reste à ce niveau). Le prix sur le marché baisse à 70 (les chiffres sont arrondis).

ANNEE 2				ANNEE 3			
Patrimoine d'ouverture				Patrimoine d'ouverture			
A			P	A			P
	F.332	78			F.332	81	
Compte non financier				Compte non financier			
E			R	E			R
D.41	8			D.41	9		
	B.9	-8			B.9	-9	
Compte financier				Compte financier			
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
	F.332	+8			F.332	-9	
	B.9	-8			B.9	-9	
Compte de réévaluation				Compte de réévaluation			
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
	F.332	81 - 86			F.332	93 - 90	
Patrimoine de clôture				Patrimoine de clôture			
A			P	A			P
	F.332	70 + 11			F.332	81 + 12	

ANNEE 4			
Patrimoine d'ouverture			
A			P
	F.332	93	
Compte non financier			
E			R
D.41	5		
	B.9	-5	
Compte financier			
ΔA			ΔP
F.22	-100		F.332 +5 -100
			B.9 -5
Compte de réévaluation			
ΔA			ΔP
	F.332	100 - 98	
Patrimoine de clôture			
A			P
	F.332	0	

d. Obligations démembrées

L'Etat a émis l'obligation suivante: taux fixe de 15%, principal de 1000, remboursement *in fine*, date de jouissance le 1er juillet. Lorsque la durée résiduelle est de 3 ans, il est décidé de créer un ensemble de quatre "strips".

- **sur la base du taux d'intérêt d'origine**

Comme le taux d'intérêt n'a pas varié, le prix de marché de l'obligation est égal à la valeur nominale. Trois "strips" sont créés pour chaque paiement de coupon annuel (valorisés respectivement 99, 113, 130 sur la base d'un prix de 65.8%, 75.7% et 87% pour un nominal de 150) et un "strip" pour le remboursement final du principal (valorisé 658 comme le prix est 65.8% pour un nominal de 1000). La valeur de marché globale des "strips" est toujours égale à la valeur nominale de l'obligation. Les intérêts courus peuvent être calculés sur la base de la forme ancienne de l'obligation ou, depuis le moment du démembrement, comme la variation de la valeur de marché des titres à coupon zéro (aucun autre facteur n'intervenant), soit la somme de 49, 10, 9 et 7. A la fin de l'année, 1075 est le total de la valeur de marché des quatre "strips": 707 + 106 + 122 + 140 et est la somme de 1000 (principal) et 75 (intérêts courus sur six mois). Cet exemple couvre assurément le cas de la "Dette Maastricht", comptabilisée à la valeur nominale (faciale) et, de ce fait, ignorant par définition tout démembrement qui n'a aucun effet sur la dette d'origine (Les chiffres sont arrondis).

ANNEE 1			
Patrimoine d'ouverture			
A			P
		F.332	1075
Compte non financier			
E			R
D.41	150	B.9	-150
Compte financier			
ΔA			ΔP
F.22	-150	F.332	150 - 150
		B.9	-150
Patrimoine de clôture			
A			P
		F.332	1075

Pendant la deuxième année, de nouveau, les intérêts courus ne changent pas par rapport à la forme antérieure de l'obligation et ils sont aussi égaux à la différence entre le prix des "strips" depuis le début de l'année et le prix au moment du remboursement du premier "strip" représentatif de coupon et entre le prix au début et à la fin de l'année pour les trois autres "strips" (10,106, 16, 18). A la fin de l'année, 1075 est la somme des valeurs de marché des trois "strips" (813, 122, 140) et est toujours égal à la somme de 1000 (nominal) et de 75 (intérêts courus sur six mois).

ANNEE 2			
Patrimoine d'ouverture			
A			P
	F.332		1075
Compte non financier			
E			R
D.41	150		
		B.9	-150
Compte financier			
ΔA			ΔP
F.22	-150	F.332	+150
		B.9	-150
Patrimoine de clôture			
A			P
	F.332		1075

- avec une variation du taux d'intérêt

Le démembrement est mis en œuvre avec de nouvelles conditions de marché, par exemple, lorsque le taux a baissé à 10%. Le prix courant de l'obligation est de 1125. A ce moment, la valeur des strips est de 113, 124, 136 et 752 (sur la base de prix en pourcentage de 75.2, 82.7 et 90.8). A la fin de l'année, la somme des valeurs de marché des quatre "strips" est de 1182 (790, 119 130, 143), ce qui est aussi la valeur de marché du nominal (1107), ou "prix net", et des intérêts courus (toujours de 75).

Il n'y aurait pas d'asymétrie de comptabilisation entre l'actif et le passif. Cet exemple montre cependant nettement que la variation des prix de marché ne peut pas être utilisée pour les intérêts courus (le montant serait de 57 sur six mois, contre 75 sur la base de taux d'origine). Ainsi, les intérêts courus doivent être estimés sur la base de la forme antérieure de l'obligation et ne peuvent pas se référer à l'information fournie par les détenteurs. L'ajustement est introduit dans le compte de réévaluation. La perte (le prix courant de la dette est plus élevé que le prix "théorique") est un gain dans les comptes des contreparties.

ANNEE 1			
Patrimoine d'ouverture			
A			P
	F.332		1075
Compte non financier			
E			R
D.41	150	B.9	-150
Compte financier			
ΔA			ΔP
F.22	-150	F.332	+150 -150
		B.9	-150
Compte de réévaluation			
ΔA			ΔP
	F.332		1182 - 1075
Patrimoine de clôture			
A			P
	F.332		1182

Il n'y a pas de modification par rapport à l'année précédente en ce qui concerne l'estimation des coupons courus. 1143 est la somme des valeurs de marché des trois "strips" restants (869, 131, 143) et aussi la valeur de marché du principal (1068) augmenté des intérêts courus sur six mois (75). L'ajustement dans le compte de réévaluation est maintenant un gain pour l'émetteur et est estimé seulement à partir du prix courant en début et en fin de période.

ANNEE 2			
Patrimoine d'ouverture			
A		P	
	F.332	1182	
Compte non financier			
E		R	
D.41	150	B.9	-150
Compte financier			
ΔA		ΔP	
F.22	-150	F.332	+150 -150
		B.9	-150
Compte de réévaluation			
ΔA		ΔP	
	F.332	1143	-1182
Patrimoine de clôture			
A		P	
	F.332	1143	

5. Mots-clés et références

Principe général des droits constatés	SEC95, §1.57
Moment d'enregistrement des intérêts	SEC95, §4.50
Intérêts et opération financière	SEC95, §5.17
Obligations en-dessous du pair	SEC95, §§4.46, 5.138
Titres indexés	SEC95, §§4.46, 5.138
Parts d'organismes de placement collectif	SEC95, §5.141
Arriérés	SEC95, §§5.121, 5.131
Intérêts courus et gains nominaux de détention	SEC95, §6.52
Instruments libellés en devises	SEC95, §6.58

III.4 Le cas des décisions de justice avec effet rétroactif

1. Contexte

Quand il y a controverse sur des créances et des engagements, il peut être nécessaire de recourir à une décision de justice - ou à tout autre moyen accepté de trancher le débat - afin d'imposer l'"accord mutuel" et de fixer le montant exact des engagements, de telle sorte que l'accord soit directement applicable par les parties sans recours juridique ultérieur.

Ainsi, parfois des prestations ont pu être dues par une administration publique pendant plusieurs années et non versées à cause du désaccord.

A quel moment ces créances et engagements doivent-ils être enregistrés dans les comptes nationaux:

- Au moment où ils étaient dus sur la base du fait générateur?
- Ou bien au moment où la décision de justice tranche la controverse et fixe les montants dus irrévocablement?

2. Traitement en comptabilité nationale

Paragraphe pertinent dans le SEC95:

- §1.57: "Le SEC comptabilise les flux sur la base des droits constatés, c'est-à-dire au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation."

- §4.107: Moment d'enregistrement des prestations sociales:

"Les prestations sociales en espèces sont enregistrées au moment où le droit à la prestation est établi [...]"

On considérera que "les droits à prestations sont établis" lorsqu'il y a suffisamment de certitude quant à leur existence et quant aux montants dus. En cas de désaccord conduisant à une procédure judiciaire, seule la décision de justice établit la "créance" avec un degré de certitude suffisant. Le moment d'enregistrement de la créance est donc l'année où est prononcée la décision de justice.

Il n'y a donc pas lieu de répartir les montants dus au long de la période "génératrice", sauf éventuellement pour les créances qui ne faisaient pas l'objet de controverses.

NB: un simple report dans le temps par l'administration de versements dus et non sujets à controverse ne doit pas empêcher l'enregistrement dans les comptes nationaux des prestations sociales en espèces au moment où elles étaient dues (voir III.2: Changement des dates d'exigibilité des impôts, subventions etc.).

3. Logique du traitement

Une opération de répartition - et plus généralement des créances et engagements - peuvent être enregistrés dans les comptes quand ils sont établis avec un degré de certitude suffisante, et connus et acceptés par les deux parties (SEC95, §1.42).

Généralement ces caractéristiques résultent de:

- Un accord contractuel entre deux parties
- La loi: l'accord mutuel résulte alors du vote au Parlement par les représentants du peuple (cas des impôts, cotisations et prestations sociales etc., voir aussi §1.42).

Dans certains cas - quand une nouvelle situation est créée (de nouveaux droits ou obligations par exemple) - ce qui est objet de controverse ne peut être tranché que par une décision de justice, qui confirme l'obligation de payer et précise les montants exacts à payer. C'est alors la date de la décision de justice qui définit le moment où les opérations doivent être enregistrées.

Cela est vrai aussi, *a fortiori*, si le jugement oblige au versement de pénalités ou d'intérêts.

IV^{ème} PARTIE

Baux, licences et concessions

SOMMAIRE

- IV.1. Vue d'ensemble (classification de certaines recettes publiques)**
- IV.2. Attribution de licences de téléphonie mobile**
- IV.3. Vente en cession-bail ("sale and leaseback")**
- IV.4. Financement et exploitation d'infrastructures publiques par le secteur des entreprises**

IV.1 Vue d'ensemble (classification de certaines recettes publiques)

1. Contexte

On trouve, parmi les recettes publiques, les redevances, les péages, les droits administratifs et les redevances d'exploitation; certaines peuvent être le résultat de contrats de location, de concessions ou de franchises octroyés par les administrations publiques. Elles couvrent différents types d'opérations apparaissant dans les comptes nationaux et définis dans différents chapitres du SEC95. L'objectif du présent aperçu est de proposer des orientations pertinentes au lecteur qui ne sait par où commencer sa recherche dans le SEC95 et, lorsque c'est nécessaire, de développer ces informations.

La partie I du manuel examine les cas où les paiements entre unités publiques peuvent être enregistrés comme ventes de services. La partie II explique comment comptabiliser les recettes provenant de la vente d'actifs et des versements effectués par des entreprises publiques et par la Banque centrale. Cette partie met en évidence le problème de la distinction entre les productions des administrations publiques (ventes de biens et de services), les impôts, les loyers et les ventes d'actifs. L'analyse est structurée de la manière suivante:

- a. Recettes issues de la vente de biens et de services produits par l'administration publique (qui pourraient être fournis par d'autres unités économiques);
- b. Recettes perçues pour l'utilisation d'un actif produit détenu par l'administration publique;
- c. Recettes perçues pour l'utilisation d'un actif non produit détenu par l'administration publique;
- d. Remarque concernant les actifs incorporels non produits;
- e. Recettes perçues pour des autorisations à exercer une activité octroyées par l'administration publique.

2. Traitement en comptabilité nationale

a. Recettes issues de la vente de biens et de services (qui pourraient être fournis par d'autres unités)

Le fait que les recettes soient inférieures (auquel cas il peut être nécessaire d'imputer une subvention, voir partie II du présent Manuel), égales ou supérieures aux coûts de production n'affecte pas la classification.

Traitement: enregistrer comme vente - production marchande (P.11) (éventuellement comme ventes résiduelles)

Exemples: vente de rafraîchissements dans un bâtiment public; paiements pour la prestation d'une formation; droits demandés pour une activité de conseil aux entreprises ou pour le contrôle de l'aptitude d'une personne à conduire un véhicule à moteur.

b. Recettes perçues pour l'utilisation d'un actif produit

Le fait que les recettes soient inférieures, égales ou supérieures aux coûts de production n'affecte pas la classification.

Cette catégorie est divisée en trois sous-catégories établies en fonction de la durée.

i) Le paiement est effectué à **chaque utilisation de l'actif ou un versement unique** (qui n'entre pas dans le cadre d'un contrat prévoyant des paiements pour une utilisation plus longue) **permet d'utiliser l'actif pendant une période inférieure à un an.**

Traitement: enregistrer comme vente - production marchande (P.11) (éventuellement comme ventes résiduelles).

Exemples: location d'un bâtiment public; péages routiers ou pour le franchissement d'un pont; vignette permettant l'utilisation de routes données pendant une certaine durée; droits perçus pour l'utilisation d'un centre sportif ou d'une piscine, droit d'entrée dans un bâtiment public.

ii) Le paiement entre dans le cadre d'un contrat permettant l'utilisation de l'actif produit pendant une **période supérieure à un an, mais inférieure à sa durée de vie économique.** Le contrat peut prévoir un ou plusieurs versements séparés, l'élément important étant la durée du contrat, et non le nombre de versements.

Traitement: appliquer le test location simple/crédit-bail (SEC95, annexe II et explications complémentaires à l'annexe de la partie IV de ce manuel). Bien qu'il soit peu probable que l'administration publique se considère comme un fournisseur de crédit-bail, il pourrait être opportun d'enregistrer la vente de l'actif par l'administration publique, lorsque l'unité acheteuse assume la majeure partie des risques et avantages liés à la propriété pendant la durée du contrat.

Location simple: enregistrer comme production de service marchand, P.11 (dans le cas d'un versement initial unique, il serait nécessaire de le réaliser pendant la durée du contrat et d'enregistrer le paiement anticipé en tant qu'avance financière, F.7)

Exemples:

Un versement unique effectué par une société pour occuper pendant cinq ans un bâtiment détenu par l'administration publique: enregistrer comme location (P.11) et réaliser sur les cinq ans, et enregistrer un actif financier sous F.7.

Paiements d'une franchise pour avoir le droit d'utiliser un actif incorporel produit par l'administration publique: comptabiliser en tant que P.11. Ne pas y inclure les paiements qui résultent uniquement du pouvoir particulier de l'administration publique à légiférer – voir section d.

Crédit-bail: L'actif fourni par le biais d'un crédit-bail est comptabilisé au compte de patrimoine du preneur et modifie la formation brute de capital fixe (P.51) (s'il s'agit d'un producteur). Il y a génération d'un actif financier, puisque les paiements réguliers au bailleur sont considérés comme le remboursement d'un prêt imputé (AF.4) et doivent être divisés en deux opérations: remboursement du principal (F.4) et intérêts (D.41).

Il n'est pas nécessaire d'enregistrer la vente d'un actif incorporel (bail) à la place de la vente de l'actif corporel. Après l'opération, le compte de patrimoine de l'administration publique enregistrerait un actif produit du même type que l'actif vendu, d'une valeur égale à la différence entre le prix reçu dans le cadre du contrat limité dans le temps et le prix du marché de l'actif pour toute sa durée de vie (égal à l'intérêt réversible de l'administration publique dans l'actif).

Exemple: un versement unique pour utiliser un bâtiment pendant 20 ans, période après laquelle il revient à l'administration publique; le payeur assume la majeure partie des bénéfices, coûts, risques et avantages liés à la propriété durant cette période: enregistrer comme vente du bâtiment au prix payé (P.5).

Voir aussi le chapitre IV.3 pour la cession-bail et le chapitre IV.4 pour les infrastructures publiques financées et exploitées par le secteur privé.

iii) un **versement pour utiliser l'actif pour le reste de sa durée de vie économique**

Traitement: enregistrer comme vente d'un actif produit (P.5).

Exemple: l'administration publique vend un bâtiment.

c. **Recettes perçues pour l'utilisation d'un actif corporel non produit**

Les actifs non produits englobent les terrains, les gisements et les autres actifs corporels naturels sur lesquels des droits de propriétés sont exercés. Généralement, ces actifs ont été achetés par l'administration publique auparavant ou sont rentrés en sa possession d'une autre manière, notamment par le biais d'un accord international. Il s'agit d'actifs corporels naturels qui pourraient être détenus et négociés par d'autres unités économiques. Cette catégorie ne comprend pas les éléments suivants:

- paiements exigés par l'administration publique pour l'utilisation d'actifs naturels, si ces paiements résultent d'une législation spéciale qui lui donne le droit de les réclamer, lorsqu'elle n'est pas le propriétaire légal des actifs;
- paiements exigés par l'administration publique, lorsque la propriété n'est pas établie et qu'il n'est pas plausible de considérer l'administration publique comme propriétaire des actifs;
- paiements pour l'utilisation d'"actifs" qui ne sont pas considérés comme des actifs économiques selon le SEC95 – voir paragraphe 7.12b.

Les recettes perçues pour l'utilisation d'un actif corporel non produit incluent les deux types de paiement suivants:

- i) Le paiement est effectué **à chaque utilisation de l'actif ou un versement unique permet d'utiliser l'actif pendant une certaine période.**

L'actif corporel non produit est fourni par l'administration publique par le biais d'un bail, pour une période limitée.

Traitement: enregistrer comme loyers (D.45) (dans le cas d'un versement initial unique, il serait nécessaire de le réaliser pendant la durée du contrat et d'enregistrer le paiement anticipé comme avance financière, F.7)

Exemples: l'administration publique reçoit des redevances d'exploitation pour l'extraction de pétrole.

Si un versement unique est effectué par une société pour exploiter en mer, pendant cinq ans, des ressources pétrolières: enregistrement comme loyers (D.45) et réalisation sur les cinq années, puis enregistrement d'un paiement anticipé sous F.7. Notons qu'un actif incorporel non produit (AN.22) apparaîtrait au compte de patrimoine de la société, si le loyer du marché devenait par la suite supérieur au loyer convenu dans le contrat et que la compagnie avait le droit de céder le contrat (bail cessible).

- ii) un versement pour utiliser l'actif pour le reste de sa durée de vie économique

Traitement: enregistrer comme vente d'un actif non produit (K.2).

Exemple: l'administration publique vend un terrain.

d. **Remarque concernant les actifs incorporels non produits**

Les opérations sur des actifs incorporels non produits (K.22), réalisées entre des unités privées, doivent être enregistrées uniquement dans un nombre limité de cas. En général, les paiements pour des baux, franchises ou concessions devraient être comptabilisés comme ventes de services (P.11) ou loyers (D.45), ou encore comme vente d'un actif produit en cours d'exploitation (P.51 dans le cas d'un crédit-bail), comme décrit ci-dessus.

Il est correct d'enregistrer une opération sur un actif incorporel non produit, lorsqu'une unité, qui a le droit d'acheter des services à un prix donné (qui pourrait être différent du prix courant du marché), cède ce droit à une autre unité (voir SEC95, paragraphe 6.17, point d). Cela peut s'appliquer au paiement de loyers comme à l'achat de services. Ces actifs sont générés, par exemple, lorsque le prix à payer pour la consommation de services est convenu ou versé à l'avance dans le cadre d'un contrat portant sur un certain nombre d'années et que le prix effectif sur le marché devient par la suite supérieur au prix défini dans le contrat.

Admettons par exemple qu'une unité (unité B) achète auprès d'une autre unité (unité A) la valeur de cinq années de services et paie à l'avance. Les comptes de l'unité B enregistreraient des paiements réguliers pour les services et un actif financier sous F.7, du fait du paiement anticipé qui diminue progressivement. Supposons que, après deux ans, l'unité B cède à une troisième unité (unité C) le droit à ces services pour une somme supérieure à ce qu'elle aurait dû payer elle-même (valeur de l'actif financier du paiement anticipé). La recette de la vente serait divisée, dans les comptes de l'unité B, entre, d'une part, une somme destinée à acquérir l'actif financier du paiement anticipé initial et, d'autre part, la vente d'un actif incorporel²⁰ (enregistré sous K.2, voir SEC95, paragraphe 6.12). L'actif financier et l'actif incorporel non produit apparaîtraient dans le compte de patrimoine de l'acheteur (unité C), qui enregistrerait des versements pour des services ou des loyers au prix initial du contrat (correspondant à l'actif financier), alors que la dépréciation de l'actif incorporel non produit serait enregistrée progressivement dans les comptes de l'unité C sous le poste K.62 'autres disparitions économiques d'actifs non produits' (voir SCN 93 paragraphe 12.34 et SEC95, paragraphe 6.21, point b, 4).

Il est possible de comptabiliser la vente d'actifs incorporels non produits, non seulement dans le cas de contrats cessibles, mais aussi dans d'autres cas décrits ci-dessus ainsi que plus bas, au paragraphe e.3.

Pour le cas spécifique de la vente de licences de téléphonie mobile, voir le chapitre suivant (IV.2).

²⁰ qui est apparu dans les comptes de l'unité B sous K.3 'apparition économique d'actifs non produits' dans les 'autres changements de volume' et a été enregistré dans le compte de patrimoine de cette même unité B sous AN.22 'actifs incorporels non produits'.

e. **Recettes résultant d'autorisations à exercer une activité**

Ce cas de figure peut concerner l'utilisation d'un actif qui est détenu par le payeur ou par une unité qui n'est ni le payeur, ni l'administration publique, ou bien encore n'impliquer aucun actif du tout. Les paiements pour l'utilisation d'un actif détenu par l'administration publique (cf. b) et c) ci-dessus) n'entrent pas dans cette catégorie. Le point clé est l'adoption par l'administration publique d'une législation établissant que l'activité nécessite une autorisation de sa part, il ne s'agit donc pas d'un paiement qui pourrait être demandé par d'autres unités économiques. Outre les procédures administratives nécessaires pour accorder l'autorisation et appliquer les réglementations, l'administration publique peut fournir (ou non) un service au payeur ou à la société (évaluation de la conformité, contrôles qualité, etc.).

Traitement:

1. Enregistrer comme **vente de service** (production marchande, P.11, ou ventes résiduelles, P.13), si l'administration publique met en œuvre une action visant spécifiquement le payeur (généralement pour évaluer s'il convient de lui accorder l'autorisation qu'il demande) et si le paiement n'est pas totalement disproportionné par rapport au coût des travaux qu'elle doit réaliser.

Le calcul des coûts, dans le but de déterminer s'ils sont disproportionnés, doit inclure tous les coûts qu'une société privée devrait couvrir pour fixer son prix et comprendre donc les salaires, la consommation intermédiaire, la consommation de capital et les impôts (voir SEC95, paragraphe 3.33).

Le paiement pour ce service doit être enregistré au moment où les travaux sont effectués, même si l'autorisation est accordée pour plusieurs années ou à vie.

Dans certains pays et dans certains cas particuliers, l'administration publique peut diviser les recettes en deux parties ou davantage et les transférer à d'autres unités publiques pour financer des activités spécifiques. La partie qui finance le coût d'un service au payeur (s'il remplit la condition de coût exposée ci-dessus) doit être enregistrée comme vente d'un service; d'autres parties seront comptabilisées comme impôts (voir ci-dessous), si elles sont utilisées par d'autres unités publiques pour des activités n'ayant aucun rapport avec le payeur.

Le paragraphe 4.80, point d, du SEC95 et la note 5 décrivent cela plus en détail.

Exemples: redevances pour passeport, permis de conduire, permis de port d'armes.

2. Enregistrer comme **impôt**, si les conditions exposées ci-dessus ne s'appliquent pas.

L'impôt est comptabilisé en tant que D.29, s'il est versé par une entreprise, ou en tant que D.59, s'il est payé par les ménages. Un impôt en capital, D.91, serait enregistré s'il s'agissait d'un prélèvement exceptionnel sur la propriété d'un actif ou d'un prélèvement sur la plus-value d'un actif résultant d'une autorisation accordée par l'administration publique – par exemple de construire un bâtiment sur une parcelle de terrain donnée (voir SEC95, 4.149b, au sujet des impôts sur les plus-values foncières).

Exemples: permis annuel d'utiliser un véhicule à moteur sans restriction de lieu ou de temps; permis de pêche ou de tir nécessaire quel que soit le lieu où se déroule la pêche ou la chasse; droit sur l'utilisation de bâtiments, lorsqu'ils ne sont pas détenus par l'administration; droits pour l'autorisation de détenir certains types d'actifs; redevances prélevées sur les industries pour financer la protection des consommateurs ou les travaux de recherche devant bénéficier aux consommateurs et/ou à l'industrie en général, plutôt que financer des services fournis directement aux différentes entreprises payant l'impôt.

3. Dans les cas où l'administration publique reçoit un versement pour l'octroi d'une autorisation, celle-ci est accordée **exclusivement** à une unité ou à un nombre limité d'unités. D'autres unités ne peuvent pas obtenir l'autorisation de l'administration d'exercer cette activité. L'administration veille à ce que cette restriction soit appliquée. Cette exclusion d'autres unités peut faire apparaître un **actif incorporel non produit** dans les comptes de patrimoine des unités qui bénéficient de l'autorisation.

Dans de nombreux cas, ces actifs peuvent être négociés directement ou indirectement par le biais d'opérations sur la propriété des unités qui les détiennent.

L'apparition d'un actif au compte de patrimoine de ces unités doit être justifiée par des opérations ou d'autres flux. L'apparition d'actifs incorporels est enregistrée sous 'autres flux' Cette comptabilisation est préférée à l'enregistrement, au compte de patrimoine de l'unité, d'une opération sur ressources publiques (par exemple D.2, D.5 ou D.7) et autres flux. Si l'autorisation est accordée pour une durée déterminée, le compte de patrimoine de l'unité fait apparaître une diminution de la valeur de l'actif, en utilisant les autres flux de K.6 (amortissement de l'actif).

Il est donc proposé de traiter les recettes issues de l'octroi d'autorisations, dans les cas où celles-ci sont accordées exclusivement à une seule unité ou à un nombre limité d'unités, comme vente par l'administration publique d'un actif incorporel non produit.

3. Logique du traitement

a) **Recettes issues de la vente de biens et de services (qui pourraient être fournis par d'autres unités):**

Le traitement consiste toujours à enregistrer une production (P.1) de l'administration publique. La seule difficulté pourrait être de distinguer entre production marchande (P.11) et recettes liées à une production non marchande (P.13). Cette distinction fait référence à la notion de prix économiquement significatif et au critère des 50 % du SEC95 (voir SEC95, paragraphes 3.43 à 3.45).

b) **Recettes perçues pour l'utilisation d'un actif produit:**

La principale distinction doit être faite entre la location simple (production marchande, P.11) et le crédit-bail (vente d'un actif, P.51).

Selon l'annexe II du SEC95:

1. La location simple d'un bien durable
 - couvre une certaine période qui peut être plus ou moins longue et n'est pas nécessairement fixée à l'avance;
 - n'implique pas le transfert de propriété du bien (ni les risques/l'entretien liés à la propriété).
2. Le crédit-bail
 - concerne une période prédéterminée et relativement longue, couvrant généralement la totalité ou la quasi-totalité de la durée de vie économique du bien durable.
 - implique que les risques et avantages liés à la propriété (en particulier l'entretien) sont transférés du bailleur au preneur.

Il y a transfert de la propriété économique du bien. Le rôle du bailleur est purement financier. Le SEC rend compte de la réalité économique du crédit-bail en considérant que le bailleur octroie au preneur un prêt qui permet à celui-ci d'acheter un bien durable et d'en devenir propriétaire *de facto*.

Pour le cas particulier d'une concession de droit public pour le financement et l'exploitation d'infrastructures publiques, voir également le chapitre IV.4.

c) **Recettes perçues pour l'utilisation d'un actif non produit:**

La distinction doit être faite entre l'enregistrement de loyers (D.45), qui est le cas normal de l'utilisation (ou de l'exploitation) d'un actif incorporel non produit (actifs économiques d'origine naturelle, tels que les terrains, les gisements ou les autres ressources biologiques – SEC95, paragraphes 4.72 à 4.76), et la comptabilisation de la vente d'un actif (généralement, dans ce cas, un actif incorporel non produit, voir SEC95, paragraphe 6.12). Un exemple spécifique de ce type est développé dans le chapitre suivant (IV.2).

d) Recettes résultant d'autorisations à exercer une activité:

La distinction doit être faite entre l'enregistrement d'un impôt et d'une vente de services (production marchande, P.11).

Distinction entre impôts et ventes de services

La note 5, concernant le paragraphe 4.80d - qui complète le paragraphe 4.23e -, rappelle les critères permettant de faire la distinction entre impôts et ventes de services (voir également SCN 93, paragraphe 8.45):

"La distinction entre un impôt et l'achat d'un service à une administration publique est fondée sur le même critère que celui appliqué pour les paiements effectués par les entreprises: si l'autorisation est accordée automatiquement sur paiement du montant dû, on considère qu'il s'agit d'un impôt. Toutefois, si l'administration publique utilise la procédure d'octroi d'une quelconque autorisation pour mettre en œuvre une fonction régulatrice déterminée (par exemple, la vérification de la compétence ou des qualifications de la personne concernée), le montant versé devra être considéré non comme un impôt, mais comme le paiement de l'achat d'un service à l'administration publique en question, à moins que ce montant soit à l'évidence disproportionné par rapport au coût de la fourniture du service."

Les administrations publiques interviennent de deux manières dans l'économie:

Droit civil et commercial

En droit commercial, l'administration publique réalise des opérations économiques qui peuvent également être effectuées par d'autres unités. Elle emploie, par exemple, du personnel, consomme des biens et des services, loue des terrains, détient des actifs de capital fixe, vend la production de services utilisant des actifs, etc.

Pour les opérations des administrations en droit civil: la classification des activités productives de l'administration publique se base sur le SEC95, chapitre 3; le chapitre 4 porte sur la classification de la rémunération des salariés et des revenus de la propriété.

Les paragraphes 3.38 à 3.45 du SEC95 précisent qu'il est possible de classer les recettes publiques comme ventes: soit comme production marchande, soit comme vente résiduelle provenant d'une unité non marchande et ce, parce que, selon le SEC95, une unité institutionnelle non marchande peut avoir une production marchande. La production marchande n'est pas limitée aux unités classées dans les secteurs des sociétés.

Le paragraphe 4.73 du SEC95 indique que les droits perçus pour l'utilisation d'actifs fixes produits sont considérés comme des ventes de services, et non comme des loyers. Le paragraphe 4.41 conclut que les loyers s'appliquent aux sommes perçues pour l'utilisation d'actifs corporels non produits, et non pour celle d'actifs produits.

Le paragraphe 6.12 du SEC95 décrit dans quels cas enregistrer les opérations sur les actifs incorporels non produits.

Droit public

L'administration publique a la faculté de faire des lois, qui entraînent des opérations économiques qui lui sont particulières. Par exemple, dans le cadre des recettes publiques, elle prélève des impôts, fait appliquer des régimes de sécurité sociale, cède des licences et inflige des amendes.

Les paragraphes du chapitre 4 du SEC95 portant sur les impôts et les cotisations sociales sont pertinents en la matière. Les paragraphes 4.23e et 4.80d (note 5) expliquent les différences entre ventes de services et impôts.

Notons que le paragraphe 4.79d du SEC95 fait référence aux paiements exigés par l'administration publique pour l'utilisation d'actifs (véhicules, bateaux, avions) détenus par le payeur ou loués à celui-ci. Cette remarque ne s'applique pas aux droits perçus pour l'utilisation d'actifs détenus par l'administration: il s'agit dans ce cas de la production d'un service ou de loyers, et non d'impôts.

4. Mots-clés et références

Actif économique	SEC95, §7.10
Actifs non financiers non produits	SEC95, §7.16 et tableau 7.1
Moment d'enregistrement	SEC95, §1.57
Production	SEC95, §§3.14 à 3.68
Loyers	SEC95, §§4.72 à 4.76
Opérations sur actifs non produits	SEC95, §§6.06 à 6.13
Crédit-bail/location simple	SEC95, annexe II
Autres impôts sur la production	SEC95, §4.23
Autres impôts courants	SEC95, §§4.79 à 4.80
Disparition économique d'actifs non produits (K.6)	SEC95, §6.21 (b) 4

Tableau récapitulatif: classification de certaines recettes publiques

		Type de recette	Opération SEC95	
NON SPÉCIFIQUE AUX ADMIN. PUBL.	Recette issue de la vente de biens et de services (qui pourraient avoir été fournis par des unités non publiques)		Production (P.1)	
	Recette perçue pour l'utilisation d'un actif produit (corporel ou incorporel)	Paiement lors de l'utilisation ou pour utilis. infér. à un an	Production (P.1)	
		Paiement(s) pour utilis. supér. à un an mais infér. à durée de vie	Location simple	Production (P.1)
			Crédit-bail	Vente d'un actif produit (P.5)
	Paiement pour utilis. à vie		Vente d'un actif produit (P.5)	
	Recette perçue pour l'utilisation d'un actif corporel non produit	Paiement pour une utilisation limitée dans le temps	Loyers (D.4)	
		Paiement pour une utilis. à vie	Vente d'un actif corporel non produit (K.21)	
Recette perçue de la vente de contrats cessibles		Vente d'un actif incorporel non produit (K.22)		
SPÉCIFIQUE AUX ADMIN. PUBL.	Recette perçue pour l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité	Service fourni directement au payeur et recette guère supér. au coût de production	Production (P.1)	
		Autorisation accordée à nombre limité d'unités	Vente d'un actif incorporel non produit (K.22)	
	Aucun service au payeur, ou dans le cas contraire, recette largement supér. au coût de production (et autorisation non limitée)		Impôt (D.29, D.59, D.91)	

IV.2 Attribution de licences de téléphonie mobile

AVANT-PROPOS

"Le présent document reflète l'état actuel des connaissances. Si de futures discussions au niveau international (notamment au niveau du groupe de travail intersecrétariat sur la comptabilité nationale) s'accordaient sur de nouveaux concepts fondamentaux, le traitement décrit dans ce document pourrait être réétudié."

1. Contexte

Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, des licences de téléphonie mobile de troisième génération (licences UMTS - *Universal Mobile Telecommunications System* - dans la plupart des cas) ont été attribuées à des opérateurs privés entre 1999 et 2001. Ces transactions ont eu lieu à la suite d'une décision du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 1998, relative à l'introduction coordonnée dans la Communauté d'un système de communications mobiles et sans fil de troisième génération, devant être mis à la disposition des utilisateurs en 2002.

Selon les pays, les administrations publiques ont suivi des voies très différentes pour l'attribution de ces licences: gratuitement (ou presque) dans deux d'entre eux; à titre onéreux, mais selon des procédures différentes dans les autres (soumission comparative des offres - également appelée "concours de beauté" - ou par voie d'enchères). Dans quelques pays, l'opération a donné lieu à des flux financiers très conséquents (jusqu'à 3 % du PIB), ce qui a eu un effet exceptionnel sur les comptes publics.

Face à cette situation et à la diversité des procédures adoptées, Eurostat a dû prendre une décision quant à un traitement comptable homogène de ces recettes publiques (Communiqué de presse n° 81/2000, 14 juillet 2000)²¹.

Le traitement de cette transaction comme *un impôt* ou comme *la vente d'un service* par les administrations publiques a été écarté, pour les raisons suivantes:

- en principe, l'enregistrement de la licence comme un impôt signifierait qu'elle est accordée automatiquement à tout demandeur prêt à payer. Par ailleurs, il ne s'agit pas là d'un paiement sans contrepartie ('quelque chose contre rien') et l'enregistrer comme un impôt ne conviendrait pas au cas de la vente par voie d'enchères d'un bien rare;

²¹ Les réflexions et recommandations qui suivent s'appliquent également à d'autres types de licences comparables (comme la téléphonie mobile de deuxième génération), attribuées dans des conditions analogues.

- la transaction ne peut pas être l'achat d'un service fourni par les administrations publiques: les paiements sont de toute évidence hors de proportion avec les coûts de production du service. En fait, on pourrait affirmer que les administrations ne fournissent aucun service.

La nature marchande de la transaction n'étant pas réellement remise en question, la discussion entre les comptables nationaux a essentiellement porté sur la caractérisation des versements effectués par les entreprises aux administrations publiques en tant que:

- paiement d'*un loyer*,
- ou,
- *achat d'un actif*.

Eurostat a conclu qu'en dehors de certains cas tout à fait exceptionnels, il serait plus approprié de comptabiliser ces paiements comme l'achat d'un actif non financier (la licence)²².

2. Traitement en comptabilité nationale

a) Cas général

- La licence d'utilisation du spectre électromagnétique (ondes hertziennes) doit être considérée comme un actif économique, non financier, de type AN.22 ("actifs incorporels non produits", SEC95, §§7.16 et 7.19, tableau 7.1).
- Son attribution, à titre onéreux et pour une longue période, doit être interprétée comme *la vente d'un actif*.

Cette analyse est à coup sûr la plus appropriée pour toute cession faite par voie d'enchères. Par extension, elle devrait également convenir aux autres formes de cession (soumission comparative d'offres, paiements échelonnés), si, comme dans le cas d'une cession par voie d'enchères, la licence est accordée pour une longue période (par convention, plus de cinq ans) et si le montant de la transaction est connu avec certitude dès le départ.

La vente de l'actif non financier (la licence, AN.22) doit être enregistrée dans le compte de capital comme une opération K.22 (acquisitions moins cessions d'actifs incorporels non produits, SEC95, §8.49)²³. Cela améliore une fois pour toutes le besoin/la capacité de financement du secteur des administrations publiques.

Au préalable, un autre flux K.3 (apparition d'actifs incorporels non produits, AN.22) doit être enregistré dans le compte des autres changements de volume des administrations centrales (SEC95, §6.17d), entraînant, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de la valeur nette dans le compte de patrimoine (sans effet sur le besoin/la capacité de financement).

²² Telle était aussi la conclusion des réunions des organisations membres du groupe de travail intersecrétariat sur les comptes nationaux (OCDE, FMI, Banque mondiale, Nations unies, Eurostat) en juin 2000 (voir SNA News and Notes n° 12, décembre 2000) et avril 2001, à Washington DC.

²³ Afin de calculer les dépenses et les recettes des administrations publiques (selon le règlement (CE) n° 1500/2000 de la Commission du 10 juillet 2000 portant application du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil), le montant de la vente doit être enregistré comme une dépense négative.

Moment de l'enregistrement

La règle selon laquelle les flux sont comptabilisés sur la base des droits constatés (SEC95, §1.57) amène à prendre en compte les éléments suivants:

- *moment*: il s'agit du moment où la valeur économique est créée et où les droits relatifs à cette valeur sont clairement établis; en d'autres termes, *c'est le moment où la licence est attribuée d'un point de vue juridique, conformément au contrat* signé entre les administrations publiques et les opérateurs.
- *valeur*: il s'agit du *montant total de la cession*, quelles que soient les méthodes de paiement (l'échelonnement des paiements n'a d'effet que sur le compte financier), si les parties contractantes connaissent ce montant total avec certitude.

b) Cas particuliers

Il convient de prendre en considération deux cas particuliers, conformément aux caractéristiques du contrat, liés à la durée du contrat et à l'éventuelle incertitude quant à la valeur de la cession. Dans ces deux cas, il semble plus approprié d'enregistrer le paiement d'un *loyer* (D.45) dans le compte d'affectation des revenus primaires:

1. Le contrat est d'une durée relativement courte: il s'applique à une période de cinq ans ou moins.

Dans ce cas, le paiement de l'opérateur, s'il s'agit d'un paiement forfaitaire effectué à l'avance, sera considéré comme une avance financière (F.7) sur le loyer, à échelonner sur la durée du contrat. Seul le loyer annuel (D.45) améliorera chaque année le besoin/la capacité de financement du secteur des administrations publiques.

2. Le contrat ne mentionne pas le montant total de la cession:

Dans ce cas, il n'est pas possible de connaître avec certitude la valeur totale de la licence au moment de la transaction, car elle dépend, du moins en partie, des performances économiques de la société. Les paiements sont, par définition - et pour l'essentiel - répartis sur toute la durée du contrat et peuvent être analysés de manière plus pertinente sous la forme d'un loyer versé en contrepartie de l'utilisation d'un autre actif, à savoir le spectre électromagnétique. C'est comme si les administrations publiques partageaient d'une certaine façon le risque économique avec les sociétés.

Dans le cas particulier où le paiement le plus important est effectué au moment de la signature du contrat, et serait suivi uniquement de versements réguliers résiduels de faible montant chaque année, en fonction des performances de la société, le ou les paiements du début doivent être analysés comme la vente d'un actif non financier (la licence), tandis que les paiements suivants sont enregistrés comme des loyers rémunérant l'utilisation du spectre.

Dans de tels cas, l'effet sur le besoin/la capacité de financement du secteur des administrations publiques est réparti en fonction des paiements effectifs, enregistrés comme loyer.

3. Logique du traitement

Le type d'actifs décrits dans ce document (spectre, licence) n'est pas explicitement traité par le SEC et le SCN. La base conceptuelle de la décision d'Eurostat est encore susceptible d'être développée et approfondie.

1. Dans les cas principaux, le paiement d'un loyer n'est pas la transaction appropriée à enregistrer

L'enregistrement de la transaction comme un loyer poserait de nombreuses difficultés, notamment dans le cas d'une vente aux enchères:

- dans le SCN93, les loyers sont considérés comme des revenus de la propriété (D.4) qui donnent habituellement lieu à des paiements réguliers "perçus par les propriétaires d'actifs financiers et par les propriétaires d'actifs corporels non produits - principalement les terrains et les gisements." [...] "Dans le présent manuel, le terme "loyer" sera utilisé tant pour les loyers des terrains et gisements que pour les paiements en rapport avec des opérations de location simple (la version anglaise utilise respectivement les termes "rents" et "rentals" pour ces deux notions). (par. 7.87)"

- généralement, les revenus de la propriété (intérêts, dividendes, loyers, etc.) présentent les caractéristiques suivantes: paiements réguliers, évaluation sur la base des prix du marché payés pour des transactions similaires, du rendement de l'actif et de son coût d'utilisation. En outre, le propriétaire légal d'un actif supporte les risques financiers liés à cet actif. Ces caractéristiques ne sont pas celles de l'attribution de licences (dans le cadre d'une vente aux enchères). Bien au contraire, en vendant la licence, l'administration transfère l'ensemble des risques et des avantages au titulaire de celle-ci.

2. Deux actifs distincts peuvent être pris en compte

Rappelons tout d'abord la définition des actifs économiques dans le SEC95 (§7.10):

"Les actifs économiques sont des biens corporels ou incorporels servant de réserve de valeur sur lesquels des droits de propriété peuvent être exercés, individuellement ou collectivement, par des unités institutionnelles et dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période déterminée peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires." (voir aussi le SCN 93, §10.2).

- Le spectre électromagnétique (ondes hertziennes) peut répondre à cette définition, bien qu'il puisse être considéré comme un cas limite, se situant entre:
 - les actifs naturels décrits au paragraphe 7.12 b comme des actifs non économiques (l'air, les océans et l'eau des rivières), et
 - les actifs corporels non financiers non produits (AN.21), d'origine naturelle, comme les terrains et les gisements.

Le spectre devrait être traité comme un actif parce que son potentiel économique et commercial est indéniable et qu'il donne lieu à des opérations financières sur le marché. Au cours de la période d'exploitation commerciale, en dépit du fait qu'il ne peut pas être vendu lui-même (contrairement aux terrains et aux gisements), il peut se voir attribuer une valeur en termes d'actifs corporels non produits (de type AN.21).

- La licence

Le spectre électromagnétique appartient aux administrations publiques, qui peuvent le mettre à la disposition d'opérateurs privés en créant une licence, directement soumise à des opérations financières sur le marché.

Ce type de licence doit être analysé comme un actif incorporel non produit (AN.22). Ces actifs sont définis dans le SEC95, annexe 7.1 au chapitre 7 (annexe au chapitre XIII dans le SCN 93): "Actifs non produits correspondant à des concepts créés par l'homme. Ils doivent leur existence à des opérations de nature juridique ou comptable, tel la délivrance d'un brevet ou le transfert d'un avantage économique à un tiers. Certains de ces actifs permettent à leurs propriétaires d'exercer des activités déterminées et d'empêcher d'autres unités institutionnelles d'en faire autant sans leur autorisation. [...]"

Étant donné que cette définition ne correspond pas tout à fait à celle des brevets (AN.221), des baux et autres contrats cessibles (AN.222) ou des fonds commerciaux (AN.223), la licence d'utilisation des ondes hertziennes devrait être classée dans la catégorie des *autres actifs incorporels non produits* (AN.229).

3. La licence est un actif

a) L'octroi de cette licence n'est pas similaire à l'autorisation accordée à d'autres producteurs (autorisation parfois appelée "licence" ou "droit d'utilisation") d'utiliser une œuvre originale, comme un livre, un enregistrement, un film, un logiciel, etc. Il convient de rappeler que dans le SEC95 (§3.67), ce type d'autorisation est considéré comme une production de services.

b) L'octroi de cette licence ne correspond pas non plus à une opération qui peut sembler très proche: l'octroi d'un bail sur un terrain (ou sur des gisements). En effet, le spectre électromagnétique demeure un actif de nature assez spécifique: tandis qu'un terrain - qui peut facilement être exploité - peut faire l'objet d'une appropriation privée et d'un transfert, les ondes hertziennes sont encore - principalement pour des raisons stratégiques - la propriété des administrations publiques et ne peuvent pas être transférées. Par ailleurs, le spectre ne devient exploitable en tant qu'actif économique qu'à la condition que d'importants investissements soient effectués en termes d'équipements, et à travers la création et l'attribution d'une licence.

c) Cependant, un problème juridique peut se poser: ces licences d'utilisation d'ondes hertziennes ne sont pas transférables dans tous les pays européens. Lorsqu'elles le sont, c'est généralement sous la supervision des autorités publiques (à nouveau pour des raisons stratégiques).

Dans certains pays européens, la transférabilité est considérée comme une condition absolue de l'enregistrement d'un actif dans les comptes des sociétés et les comptes de patrimoine. Il est possible de répondre à cette objection en arguant du fait que les licences sont en fait:

- des actifs économiques "dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période déterminée peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires." (SEC95, §7.10). Dans certains États membres de l'UE, le prix d'acquisition était très élevé - et donc à l'origine d'un endettement considérable - car les bénéfices anticipés le sont aussi. Quoi qu'il en soit, les sociétés devront enregistrer un actif afin d'équilibrer leurs comptes²⁴;
- transférables d'un point de vue économique: même si la licence n'est pas jugée transférable d'un point de vue juridique, la société acheteuse l'est (et le cas s'est déjà présenté au sein de l'UE, qu'une société achète une licence en acquérant une autre société).

4. L'attribution d'un contrat à long terme par enchères est similaire à une vente

a) La licence ayant été analysée comme un actif économique, son attribution par voie d'enchères - dans le cadre d'un contrat à long terme - doit logiquement être comptabilisée comme *une vente*. La pertinence de cette analyse ne sera pas contestée si l'on prend également en considération ce qui suit:

- dans les principaux pays européens, le prix de vente a atteint un niveau se situant entre 1 et 3 % du produit intérieur brut;
- dans plusieurs cas, quel qu'ait été le niveau du prix, il a été effectivement acquitté au moment du contrat.

Par extension, il faut considérer que des contrats conçus différemment (sélection des acquéreurs non par voie d'enchères, mais par soumission comparative des offres - "concours de beauté" - et paiements échelonnés) correspondent aussi à la vente d'un actif économique, tant qu'il s'agit d'un contrat de longue durée et que la valeur de l'actif (le prix de cession total) est connu avec certitude au moment du contrat.

Dans ce dernier cas, la valeur totale de la vente doit être comptabilisée une fois pour toutes dans le compte de capital "lorsque la propriété de l'actif est transférée et non lorsque le paiement correspondant est effectué." (SEC95, §1.57). Les paiements répartis figurent en tant que montants en espèces (F.2) dans le compte financier, au moment où les paiements sont effectivement effectués, diminuant progressivement le stock d'AF.7, qui équivaut initialement au prix de cession total.

²⁴ Les sociétés britanniques ont enregistré la licence en tant qu'actif dans leur compte pour l'année 2000.

b) Il est prudent et pertinent d'établir, en principe, une distinction entre les contrats d'attribution de licences de ce type, en fonction des termes du contrat.

Dans le cadre d'un contrat de courte durée, la société acheteuse ne sera pas tenue d'effectuer de lourds investissements, qu'il serait difficile de rentabiliser: il est donc raisonnable de considérer que la société n'acquiert pas un nouvel actif, mais plutôt qu'elle en loue un (les ondes hertziennes), qui demeure la propriété des administrations publiques. Ce cas est relativement différent de celui où le contrat est de longue durée et où la licence est un actif économique pouvant atteindre une valeur très élevée.

La décision d'Eurostat a fixé à cinq ans le seuil à partir duquel il s'agit d'un contrat de longue durée. Pourquoi cinq ans?

- Il a été suggéré d'opter pour un seuil de *un an*: il est courant, dans les comptabilités nationales (ainsi que dans d'autres systèmes statistiques et comptables) de considérer qu'un bien qui est utilisé pendant plus d'une année dans le processus de production est un bien de capital (et donc un actif), contrairement aux biens qui sont consommés et disparaissent au cours de l'année qui suit leur production.

- Néanmoins, en particulier dans le domaine des actifs financiers, il est habituel de fixer à *cinq ans* la limite entre le court et le moyen terme, d'une part, et le long terme, d'autre part.

Par convention, le seuil pour ces licences a été fixé à cinq ans. Il convient de rappeler que toutes les licences de téléphonie mobile de troisième génération connues à l'heure actuelle sont conçues pour durer entre 15 et 25 ans.

4. Mots-clés et références

Actif économique	SEC95, §7.10
Actifs non financiers non produits	SEC95, §7.16 et tableau 7.1
Revenu de la propriété	SCN93, §§7.87 et suivants SEC95, §§4.41 et suivants
Comptabilisation des flux	SEC95, §1.57

IV.3 Vente en cession-bail ("sale and leaseback")

1. Contexte

Une opération de vente en cession-bail est une convention croisée (cession-bail) par laquelle le propriétaire d'un actif vend celui-ci à un acheteur qui le lui redonne immédiatement en location. L'objet de la transaction est généralement un bâtiment, mais il peut s'agir d'un autre actif fixe. Afin d'améliorer la gestion de leurs actifs et des finances publiques, des administrations - à tout niveau, qu'il soit local, régional ou central - peuvent conclure de tels accords.

Sur le plan de la comptabilité nationale, la mise en application de la vente et de la cession-bail par des administrations soulèvent deux questions, qui sont en fait liées:

- Quelle est l'unité qui intervient dans cette opération avec les administrations publiques et dans quel secteur est-elle classée?
- Quelle intention globale sous-tend l'accord: s'agit-il réellement de "privatiser" la gestion de ces actifs ou bien de réaliser une réorganisation au sein du secteur public?

En fonction de la réponse à ces questions, la réalité de la "vente" peut être mise en question et la "transaction" comptabilisée de façons très différentes.

Les principes régissant le classement de l'unité acheteuse peuvent également s'appliquer aux unités mises en place afin d'acquérir des actifs créés par la titrisation des futures dépenses ou recettes publiques (parfois appelées "special purpose vehicles").

2. Traitement en comptabilité nationale

On peut distinguer trois cas, en fonction de la nature de l'unité qui intervient dans un accord de cession-bail avec les administrations publiques:

- l'unité est créée à cette fin par les administrations,
- l'unité est une société publique existante,
- l'unité est un opérateur privé.

a. L'unité est créée aux fins de l'accord par les administrations publiques

Dans ce cas, le principal problème concerne le classement de l'unité.

Tant que la principale activité de l'unité concernée consiste à fournir des moyens de location à l'administration qui l'a créée, elle doit être répertoriée dans le secteur des administrations publiques.

Si elle se consacre exclusivement à la fourniture de services aux unités publiques qui l'ont créée, il faut considérer qu'elle est engagée dans une sorte d'activité auxiliaire (voir SCN 93, §§4.40 à 4.44 et §§5.9 à 5.16). Elle n'est donc pas considérée comme une unité distincte de son unité mère et il n'est pas nécessaire d'établir des comptes spécifiques pour elle. Aucune transaction n'est pas à prendre en compte: ni une opération sur des actifs lors de sa création, ni une opération sur des biens et services - production et consommation intermédiaire - plus tard.

L'autre solution envisageable serait de la traiter comme une unité institutionnelle distincte, si les conditions ordinaires requises pour ce faire sont réunies. On pourrait y recourir par exemple si cette unité fournit des services à plusieurs unités relevant des administrations, ou plus généralement pour des raisons de commodité statistique. L'unité doit cependant être classée dans le secteur des administrations publiques. En général, la création de l'unité sera enregistrée de manière adéquate dans les comptes des autres changements de volume d'actifs, sous le poste relatif aux changements de classement ou de structure. Néanmoins, si l'unité parvient à se procurer un financement adéquat, en empruntant elle-même par exemple, afin d'acquérir les actifs cédés par les administrations, cette cession pourrait être traitée comme une vente d'actifs, généralement une formation brute de capital fixe (FBCF, P.51). Il n'y aurait ainsi aucun effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques dans leur ensemble. Les paiements effectués ensuite par les unités des administrations à l'unité concernée ne doivent pas être traités comme des rémunérations de services, mais comme des transferts au sein des administrations publiques.

L'unité restera classée au sein du secteur des administrations publiques tant que la plupart de ses activités consisteront en la fourniture de services à ces administrations. Pour la classer éventuellement en dehors du secteur des administrations publiques, il est nécessaire de se conformer aux règles qui régissent la distinction entre marchand et non marchand.

Il convient de noter que dans de tels cas, il n'est pas nécessaire que les administrations désignent la majorité des membres du conseil d'administration pour que l'unité soit classée dans le secteur public.

b. L'unité est une société publique existante

Il semble qu'il existe deux conditions pour qu'un transfert d'actifs fixes d'une administration vers une société publique existante soit traité comme une vente d'actifs sous le poste FBCF (ayant un effet sur la capacité/le besoin de financement):

- la société doit vraiment exister et exercer habituellement ce type d'activité. Sa taille doit être adaptée à la transaction, c'est-à-dire que les actifs transférés ne doivent pas être disproportionnés par rapport aux actifs qu'elle possède déjà;
- la société finance l'acquisition des actifs au moyen de ses ressources propres (ou d'emprunts propres sur le marché).

Cependant, si l'une de ces conditions n'est pas remplie, la nature de l'opération doit être étudiée. En particulier, on pourrait considérer l'ensemble du processus comme une restructuration des actifs au sein du secteur public, qui permettrait de les gérer plus efficacement. Le transfert d'actifs serait enregistré dans les comptes des autres changements de volume d'actifs. Si les administrations publiques reçoivent effectivement, en rémunération de la "vente", un paiement, financé au préalable par un prêt accordé par ces mêmes administrations, l'opération globale devrait être scindée en deux:

- tout d'abord, le transfert d'actifs (les bâtiments par exemple), qui vient accroître le capital social de l'unité, devra être enregistré dans le compte des autres changements de volume d'actifs,
- ensuite, les transactions financières: l'emprunt (F.4) contracté par l'unité et le paiement aux administrations, analysé comme étant un retrait de capital (F.5).

Par conséquent, dans le contexte d'une telle restructuration des actifs, il n'y a pas d'effet sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques.

c. L'unité est un opérateur privé existant²⁵

Dans ce cas, une transaction sur actifs fixes (FBCF) sera généralement comptabilisée, améliorant ainsi la capacité/le besoin de financement des administrations.

Néanmoins, il faut prendre en considération le cas où la transaction ne correspondrait pas à un accord de crédit-bail, auquel cas, dans le cadre des comptes nationaux, l'actif demeurerait dans le compte de patrimoine des administrations publiques- ou y reviendrait dans une deuxième étape.

²⁵ Comme dans le cadre de la distinction marchand/non marchand, le terme "privé" signifie à l'exclusion des institutions sans but lucratif.

3. Logique du traitement

a. L'unité est créée aux fins de l'opération

Il convient d'accorder une attention particulière aux dispositions du SCN 93 sur les notions de société auxiliaire (§§4.40 à 4.44) et d'activités auxiliaires (§§5.9 à 5.16). Par exemple, étant donné qu'elle possède le statut juridique de société, une société auxiliaire est une société filiale, "appartenant en totalité à une société mère [...] (et) strictement confinée[s] à la fourniture de services à la société mère [...]" (SCN 93, §4.40). La vente et la cession-bail de bâtiments font partie des motifs de création de sociétés auxiliaires, cités au paragraphe 4.42. Conformément au paragraphe 4.43, "la société auxiliaire doit être traitée comme faisant partie intégrante de la société mère, et ses comptes doivent être consolidés avec ceux de cette dernière."

Le même raisonnement devrait être appliqué au cas des unités auxiliaires créées par les administrations publiques à des fins identiques (fourniture exclusive de services aux administrations). Il faudrait alors consolider toutes les opérations entre des administrations et de telles unités lors de l'établissement des comptes nationaux.

Cependant, si l'on estime qu'une telle unité est une unité institutionnelle à part entière, les paiements effectués par les administrations en rémunération des services qu'elle fournit peuvent difficilement être considérés comme correspondant à une production marchande:

- pour que l'on puisse parler de vente, un paiement doit avoir une influence significative sur l'offre et/ou la demande;
- dans le cas présent, où les administrations créent une unité qui gère des bâtiments publics et fournit des services de logement à des départements publics, les paiements effectués par ces départements ne peuvent généralement pas être considérés comme des ventes, puisqu'il est peu probable qu'ils ont une influence significative sur la demande des services publics, même si les loyers sont fixés en fonction des prix du marché²⁶.

Bien entendu, cela ne signifie pas qu'un tel accord n'est pas efficace dans le cadre de la gestion des bâtiments publics, mais il entraînera, au mieux, une nouvelle répartition des bâtiments publics entre les départements des administrations et fera probablement naître une situation où certains bâtiments publics seront mis à disposition par des départements publics pour un usage privé (Dans ce dernier cas, les paiements effectués par des utilisateurs privés seront évidemment traités comme des ventes.) Cela ne correspond cependant pas à une activité marchande.

De par son statut non marchand, l'unité doit donc être classée dans le secteur des administrations publiques, tout du moins tant que ses principales ressources sont constituées de paiements provenant de départements publics.

²⁶ Par ailleurs, ces paiements sont susceptibles de n'impliquer que des écritures dans la comptabilité publique, sans réelle opération financière. La contrepartie financière d'un tel paiement est plutôt une opération financière "fictive"

b. L'unité est une société publique existante

Dans le cas simple d'une société publique existante qui achète des actifs immobilisés aux administrations publiques au prix du marché, sans autre transaction associée entre les administrations et la société, il convient d'enregistrer la vente d'actifs non financiers dans le compte de capital (FBCF, P.51), ce qui améliore le besoin/la capacité de financement des administrations publiques.

Néanmoins, dans certains cas de ce type, d'autres événements se produisent. Par exemple, le transfert d'actifs peut être associé à un changement majeur dans la fonction de la société, qui exerce de nouvelles activités et responsabilités qui relevaient précédemment des administrations. Il se peut que le transfert d'actifs ne se fasse pas au prix du marché ou qu'il n'y ait pas de paiement du tout, ou encore que l'achat soit financé par un prêt ou un apport de capital des administrations. Dans ces cas plus complexes, la comptabilisation de plusieurs opérations distinctes peut avoir un effet artificiel sur le besoin/la capacité de financement des administrations publiques.

L'ensemble du processus doit être considéré comme une restructuration des actifs au sein du secteur public, dans le but de les gérer plus efficacement. À la différence d'une vente directe sur le marché, ce type de transfert d'actifs, comme dans le contexte d'une restructuration de société, doit être enregistré en "autres flux" compte des autres changements de volume d'actifs (pour de plus amples informations, se référer aux dispositions du présent Manuel relatives aux "apports de capitaux en nature", II.3.2).

c. L'unité est un opérateur privé existant

L'unité sera classée comme une société privée (sous S.11002) si elle est une unité existante du secteur privé (ou si elle est adossée à des sociétés existantes) et s'il n'y a pas de changement dans son objet social. S'il s'agit d'une nouvelle unité, elle est privée si elle est mise en place et contrôlée par d'autres unités privées qui y détiennent une participation. Le classement en tant que société privée devrait être remis en question dans les cas suivants:

- les administrations publiques désignent certains administrateurs de l'unité;
- il n'y a pas de capitaux exposés à un risque;
- les administrations publiques garantissent les dettes de l'unité.

Il est impossible de donner ici des règles spécifiques pour couvrir toutes les possibilités envisageables, puisque de tels cas varient considérablement. La structure de l'unité et ses opérations doivent être considérées comme un ensemble afin de déterminer le classement le plus crédible: société publique ou privée.

Les administrations publiques peuvent conclure une opération de vente et cession-bail avec une unité privée pour diverses raisons, et notamment pour:

- limiter les risques liés à la propriété de l'actif;
- tirer profit de la gestion du secteur privé;
- réduire leur dette.

Une opération avec une unité privée doit être enregistrée en transactions et non comme une restructuration d'actifs en autres flux. La principale question à prendre en considération est de savoir si la cession-bail est une opération de crédit-bail - auquel cas la vente de l'actif ne serait pas enregistrée, puisqu'il demeurerait inscrit au compte de patrimoine des administrations - ou comme une location simple. Le SEC95, annexe II, s'applique en l'occurrence.

IV.4 Financement et exploitation d'infrastructures publiques par le secteur des entreprises

1. Contexte

Certaines administrations publiques ont de plus en plus recours au secteur des entreprises pour le financement, la construction et l'exploitation d'infrastructures publiques. L'objectif est généralement double: d'une part, rationaliser l'utilisation des deniers publics et améliorer la qualité par la mise en œuvre des compétences et de l'esprit de rentabilité du secteur privé et, d'autre part, répartir le coût des nouveaux actifs sur leur durée d'utilisation, de manière à éviter les coûts initiaux élevés de la formation de capital fixe pour l'administration publique.

Il existe deux grands cas de figure:

1.1 **Cas de figure n° 1:** l'administration publique passe un marché avec une entreprise pour la construction d'une infrastructure devant permettre la fourniture de services qui constituent des dépenses de consommation finale pour l'administration publique.

Quelques exemples:

- Une administration publique charge une entreprise de construire une prison selon un cahier des charges qu'elle établit et s'engage à verser à ladite entreprise un montant déterminé pendant une durée de vingt-cinq ans pour que celle-ci mette à sa disposition une prison opérationnelle, sous réserve que la maintenance soit effectuée de manière adéquate. Au terme des vingt-cinq ans, la propriété juridique de l'établissement est transférée du contractant à l'administration publique.
- Une administration publique passe un marché avec une entreprise pour la conception et la construction d'une route dont l'entreprise en question doit assurer la maintenance selon des critères prédéterminés pendant une durée de vingt-cinq ans. L'administration publique verse une rémunération annuelle au contractant en fonction du nombre de véhicules qui empruntent cette route.

Dans ces cas-là, des versements réguliers sont effectués par l'administration publique au profit de l'entreprise.

1.2 Cas de figure n° 2: une entreprise construit et/ou exploite une infrastructure publique et finance les coûts y afférents en facturant des prestations aux utilisateurs, qui ne sont pas l'administration publique concernée.

Par exemple, une entreprise construit une route et reçoit un péage des véhicules qui l'empruntent. Des versements de l'entreprise à l'administration publique peuvent ou non intervenir.

Les questions sont les suivantes:

- Dans quels comptes de patrimoine (ceux du secteur des entreprises ou bien du secteur des administrations publiques) l'infrastructure publique doit-elle être comptabilisée durant la période d'exploitation?
- Comment enregistrer les flux financiers résultant des contrats et quelle est leur incidence sur la capacité/besoin de financement de l'administration publique?

NB: Les entreprises concernées par ces opérations peuvent être publiques ou privées; dans le premier cas, il faut tout d'abord vérifier s'il s'agit vraiment d'une unité marchande. Lorsque l'unité publique a été spécifiquement créée afin de financer, de construire et d'exploiter un actif qu'elle met à la disposition d'une administration publique, à charge pour celle-ci de lui verser régulièrement une rémunération pendant la durée de vie de l'actif, il pourrait être plus approprié de considérer ces versements comme des transferts que comme des ventes et de classer l'unité en question dans le secteur des administrations publiques.

2. Traitement en comptabilité nationale

2.1 Cas de figure n° 1: versements réguliers de l'administration publique à l'entreprise

Il convient de distinguer deux situations:

a. Cas 1 a

Lorsque c'est à l'entreprise qu'incombe la plupart des risques et des avantages liés à la propriété durant la période d'exploitation, l'infrastructure est portée au compte de patrimoine de cette entreprise.

Le contrat conclu entre l'administration publique et l'entreprise a les caractéristiques d'une location simple. Seuls les versements réguliers effectués par l'administration publique ont une incidence sur sa capacité/besoin de financement (B.9).

Si la propriété de l'infrastructure est transférée à l'administration publique au terme de la période d'exploitation, l'actif entre dans le compte de patrimoine de cette administration publique par une formation brute de capital fixe; cette écriture est équilibrée par un transfert en capital ("autres transferts en capital", D.99) et est sans incidence sur la capacité/le besoin de financement de l'administration publique (B.9).

b. Cas 1 b

Lorsque c'est à l'administration publique qu'incombe la plupart des risques et des avantages liés à la propriété durant la période d'exploitation, l'infrastructure est enregistrée dans le compte de patrimoine de cette administration publique.

Le contrat conclu entre l'administration publique et l'entreprise est de type crédit-bail.

L'infrastructure construite par l'entreprise est enregistrée dans les comptes de patrimoine de l'administration publique; l'opération est une formation brute de capital fixe (FBCF), équilibrée par un prêt imputé (F.4) de même valeur.

La FBCF est inscrite dans les comptes de l'administration publique conformément aux règles du SEC95 (voir §3.112); elle affecte la capacité/le besoin de financement de l'administration publique (B.9). Le montant du prêt imputé s'ajoute à la dette de l'administration publique.

Durant la période d'exploitation, les versements annuels sont à décomposer en remboursements du principal et versements d'intérêts dus au titre du prêt imputé. Les intérêts ont un impact sur la capacité/le besoin de financement de l'administration publique (B.9).

Il convient d'apprécier les risques et avantages liés à la propriété sur la base des paramètres décrits en annexe.

2.2 Cas de figure n° 2: absence de versements de l'administration publique à l'entreprise

Aucun versement régulier n'est effectué par l'administration publique au profit de l'entreprise, ni en espèces ni en nature, ni directement ni indirectement. Pendant la période d'exploitation, l'infrastructure doit figurer aux comptes de patrimoine de l'entreprise.

a. Cas 2 a

Si il s'agit d'une infrastructure neuve qui a été construite par l'entreprise, l'opération constitue une FBCF de l'entreprise sans incidence sur les comptes de l'administration publique.

Si la propriété de l'infrastructure est transférée à l'administration publique au terme de la période d'exploitation, ladite infrastructure entre dans les comptes de patrimoine de l'administration publique, via une FBCF équilibrée par un transfert en capital ("autres transferts en capital", D.99); l'opération n'a aucune incidence sur la capacité/le besoin de financement de l'administration publique (B.9).

Lorsque des versements sont effectués par l'entreprise au profit de l'administration publique durant la période contractuelle, ceux-ci sont à enregistrer soit en tant que loyers (D.45) si l'administration publique met un actif non produit à la disposition de l'entreprise (le terrain sur lequel l'infrastructure a été construite, par exemple), soit en tant qu'impôts ("autres impôts sur la production", D.29) si l'administration publique n'apporte rien en contrepartie de ces paiements.

b. Cas 2 b

Il se peut qu'une administration publique transfère la propriété d'une infrastructure existante à une entreprise; il s'agit alors d'un apport de capital en nature, enregistré dans le compte des autres changements de volume d'actifs, ce qui est sans incidence sur la capacité/le besoin de financement de l'administration publique. Cette opération peut être considérée comme une restructuration des actifs fixes, des droits de propriété et des engagements financiers; elle revient à échanger un actif non financier contre un actif financier (participation de l'État dans l'entreprise, AF.5), ce qui doit être comptabilisé conformément aux règles établies dans la partie II.3.2 (§2.b) du manuel.

Si l'infrastructure est rétrocédée à l'administration publique au terme de la période d'exploitation, elle est portée aux comptes de patrimoine de ladite administration publique par une écriture dans le compte des autres changements de volume d'actifs et n'a pas d'incidence sur la capacité/le besoin de financement de l'administration publique (voir le chapitre II.1.2 du manuel consacrée aux versements des entreprises publiques à l'État, F.513).

Lorsque des versements sont effectués par l'entreprise au profit de l'administration publique durant la période contractuelle, ceux-ci sont à enregistrer en tant que dividendes (D.421).

3. Logique du Traitement

L'annexe II du SEC95, qui indique comment distinguer un cas de type 1 a (location simple) d'un cas de type 1 b (crédit-bail), est d'application. L'annexe du présent document fournit quelques recommandations pour cette application.

3.1 Cas de figure n° 1: versements réguliers de l'administration publique à l'entreprise

a. Cas 1 a

C'est l'entreprise qui fournit un service à l'administration publique, au moyen de l'infrastructure en question. Celle-ci doit donc être enregistrée dans le compte de patrimoine de l'entreprise durant la période d'exploitation. Le service représente, pour l'administration publique, une dépense de consommation finale.

Le transfert éventuel de la propriété de l'infrastructure à l'administration publique au terme de la période d'exploitation ne s'effectue vraisemblablement pas sans contrepartie. Celle-ci peut consister en la possibilité pour l'entreprise d'utiliser des terrains publics ou d'exercer l'activité concernée. La FBCF enregistrée dans les comptes de l'administration publique pourrait donc être équilibrée par un "revenu de la propriété" (D.4) ou par une autre opération non financière courante. Nous proposons néanmoins de l'équilibrer par un transfert en capital ("Autres transferts en capital", D.99), eu égard au caractère exceptionnel de l'opération.

b. Cas 1 b

C'est l'administration publique qui fournit un service au moyen de l'infrastructure; elle acquiert celle-ci par un contrat de crédit-bail conclu avec l'entreprise qui en a assuré la construction. Le service est une dépense de consommation finale pour l'administration publique.

3.2 Cas de figure 2: absence de versements de l'administration publique à l'entreprise

Quelle que soit la situation, il y a production de biens et/ou de services par l'entreprise au moyen de l'infrastructure, production qui est consommée par les utilisateurs de l'infrastructure en question. Il convient donc, durant la période d'exploitation, de comptabiliser cette infrastructure dans le compte de patrimoine de l'entreprise.

a. Cas 2 a

Il s'agit d'une infrastructure neuve qui a été construite par l'entreprise.

Celle-ci peut effectuer des versements au profit de l'administration publique pour les raisons suivantes:

- L'administration publique fournit une contrepartie.
La classification du versement dépend de la nature de cette contrepartie. Il s'agit généralement du droit d'utiliser le terrain sur lequel l'infrastructure est construite. Dans ce cas, les versements réguliers de l'entreprise à l'administration publique sont à comptabiliser en tant que loyers (D.45).

Ou:

- L'entreprise est tenue de faire un versement à l'administration publique simplement pour obtenir l'autorisation d'exercer l'activité concernée.
Il s'agit alors d'une forme d'octroi de licence sans réelle prestation de service de la part de l'administration publique. Le versement est à inscrire au poste "Autres impôts sur la production" (D.29). Voir le SEC95, §4.23, e.

Le transfert éventuel de la propriété de l'infrastructure à l'administration publique au terme de la période d'exploitation ne s'effectue vraisemblablement pas sans contrepartie. Celle-ci peut consister en la possibilité pour l'entreprise d'utiliser des terrains publics ou d'exercer l'activité concernée. La FBCF enregistrée dans les comptes de l'administration publique pourrait donc être compensée par un "revenu de la propriété" (D.4) ou par une autre opération non financière courante. Nous proposons néanmoins de l'équilibrer par un transfert en capital ("Autres transferts en capital", D.99), eu égard au caractère exceptionnel de l'opération.

b. Cas 2 b

Il se peut qu'une administration publique transfère la propriété d'une infrastructure existante à une entreprise; il s'agit alors d'un apport de capital en nature, à porter au compte des autres changements de volume d'actifs, ce qui est sans incidence sur la capacité/le besoin de financement de l'administration publique. Cette opération peut être considérée comme une restructuration des actifs fixes, des droits de propriété et des engagements financiers; elle revient à échanger un actif non financier contre un actif financier (participation de l'État dans l'entreprise, AF.5) qui doit être comptabilisé conformément aux règles établies dans la partie II.3.2 (§2.b) du manuel.

En raison de cette participation au capital de l'entreprise, il convient de comptabiliser les versements éventuels de l'entreprise à l'administration publique en tant que dividendes (D.421), même s'ils peuvent être considérés, en partie, comme des paiements de loyers.

La rétrocession de l'infrastructure à l'administration publique fait l'objet d'une écriture inverse à celle du transfert initial, à savoir un échange d'un actif non financier contre un actif financier (AF.5), enregistré en autre changement de volume d'actifs.

4. Exemples comptables

Le traitement comptable des quatre cas est présenté ci-dessous.

La séquence complète des comptes de l'administration publique et de l'entreprise n'est pas reprise ci-dessous; seuls les comptes concernés par les opérations sont présentés.

4.1 Cas de figure 1 a

- L'infrastructure est construite par l'entreprise (FBCF = 1 000).
- L'administration publique effectue des versements réguliers au profit de l'entreprise durant la période d'exploitation et l'infrastructure est enregistrée dans les comptes de patrimoine de l'entreprise: il s'agit d'une location simple (versements de 100 la première année).
- La propriété de l'infrastructure est transférée à l'administration publique au terme de la période d'exploitation (valeur résiduelle de 200).

Construction et première année d'exploitation de l'infrastructure

Administration publique				Entreprise			
Comptes non financiers							
E/ΔA		R/ΔP		E/ΔA		R/ΔP	
P.3	100			P.51	1 000	P.12	1 000
B.9	-100					P.11	100

Transfert de la propriété de l'infrastructure à l'administration publique au terme de la période d'exploitation

Administration publique				Entreprise			
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
P.51	200	D.99	+200				
B.9	0						
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AN.11	200						

4.2 Cas de figure 1 b

- L'infrastructure est construite par l'entreprise (FBCF = 1 000).
- L'administration publique effectue des versements réguliers au profit de l'entreprise durant la période d'exploitation et l'infrastructure est enregistrée dans les comptes de patrimoine de l'administration publique (crédit-bail).

Construction de l'infrastructure, propriété de l'administration publique

Administration publique				Entreprise			
Comptes non financiers							
E/ Δ A		R/ Δ P		E/ Δ A		R/ Δ P	
P.51	1 000					P.11	1 000
B.9	-1 000						
Compte financier							
Δ A		Δ P		Δ A		Δ P	
		F.4	1 000				
		B.9	-1000				
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AN.11	1 000	AF.4	1 000				

Première année d'exploitation de l'infrastructure

$$P.13 = D.1 (= 60) + K.1 (= 40)$$

$$P.3 = P.13$$

$$D.41 = 50$$

$$F.4 = -20$$

Administration publique				Entreprise			
Comptes courants							
E		R		E		R	
D.1	60	P.13	100			D.41	50
D.41	50						
P.3	100						
K.1	40						
B.8 net	-150						
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
K.1	-40	B.8 net	-150				
B.9	-110	B.10.1	-150				
Compte financier							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
F.2	-130	F.4	-20	F.2	70	F.4	-20
		B.9	-110			B.9	-50
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AN.11	960	AF.4	980				
ΔAF.2	-130	ΔB.90	-150				

4.3 Cas de figure 2 a

- L'infrastructure est construite par l'entreprise.
- Celle-ci paie des loyers/impôts à l'administration publique (paiement de 100 la première année).
- La propriété de l'infrastructure est transférée à l'administration publique au terme de la période d'exploitation (valeur résiduelle de 200).

Construction et première année d'exploitation

Administration publique				Entreprise			
Comptes non financiers							
E/ΔA		R/ΔP		E/ΔA		R/ΔP	
B.9	+100	D.45/D.29	100				

Transfert de la propriété de l'infrastructure au terme de la période d'exploitation

Administration publique				Entreprise			
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
P.51	+200	D.99	+200	P.51	-200	D.99	-200
B.9	0						
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AN.11	200						

4.4 Cas de figure 2 b

- La propriété de l'infrastructure est transférée à l'entreprise par l'administration publique au début de la période d'exploitation (pour un montant de 1 000).
- Il se peut que l'entreprise verse des dividendes à l'administration publique (ce n'est toutefois pas le cas dans l'exemple ci-dessous).
- L'infrastructure est rétrocédée à l'administration publique au terme de la période d'exploitation (valeur résiduelle de 200).

Transfert initial de la propriété de l'infrastructure à l'entreprise

Administration publique				Entreprise			
Compte de patrimoine d'ouverture							
A			P	A			P
AN.11	1 000						
Compte des autres changements de volume d'actifs							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
AN.11(K.12.1)	-1 000			AN.11(K.12.1)	1 000	AF.5(K.12.1)	1 000
AF.5(K.12.1)	1 000						
Compte de patrimoine de clôture							
A			P	A			P
AN.11	0			AN.11	1 000	AF.5	1 000
AF.5	1 000						

Première année d'exploitation de l'infrastructure

K.1 = 40

Administration publique				Entreprise			
Compte de capital							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
				K.1	-40	B.10.1	-40
Compte de réévaluation							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
AF.5(K.11)	-40					AF.5(K.11)	-40
		B.10.3	-40			B.10.3	+40
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AF.5	960			AN.11	960	AF.5	960
		$\Delta B.10$	-40			$\Delta B.10$	0

Rétrocession de l'infrastructure à l'administration publique au terme de la période d'exploitation

Administration publique				Entreprise			
Compte des autres changements de volume d'actifs							
ΔA		ΔP		ΔA		ΔP	
AN.11(K.12.1)	200			AN.11(K.12.1)-200		AF.5(K.12.1)	-200
AF.5(K.12.1)	-200						
Compte de patrimoine de clôture							
A		P		A		P	
AN.11	200						

Annexe Critères permettant de distinguer la location simple et le crédit-bail

L'annexe II du SEC95 décrit de manière succincte les règles permettant de distinguer un crédit-bail d'une location simple. La réponse aux questions suivantes peut contribuer à clarifier ces règles avant de trancher en faveur de l'un ou de l'autre. Il se peut parfois qu'une réponse fasse pencher pour une location simple et une autre pour un crédit-bail. Il convient alors d'apprécier cas par cas le poids relatif de chaque question.

1. Qui est responsable de la maintenance et de l'assurance de l'actif?

Supposons que l'administration publique prenne en charge la maintenance de l'actif et le fasse assurer et qu'elle supporte directement les frais y afférents.

Il s'agit alors probablement d'un crédit-bail puisque c'est à l'administration publique qu'incombe le risque lié à ces coûts.

2. Qui doit payer les dettes en cas de résiliation anticipée du contrat?

Supposons que l'administration publique soit garante du remboursement de la dette de l'entreprise en cas de résiliation anticipée du contrat.

Il s'agit alors probablement d'un crédit-bail puisque c'est à l'administration publique que ce risque incombe.

3. Qui détermine la nature de l'actif?

Supposons que l'entreprise dispose d'une marge de manœuvre importante et permanente quant à la manière de remplir ses obligations contractuelles et que ce soit elle qui prenne les grandes décisions en ce qui concerne la conception et la construction de l'actif et qui décide des modalités de son exploitation et de sa maintenance en vue de fournir le service requis par l'acheteur.

Il s'agit alors probablement d'une location simple.

4. Qui supporte le risque lié au niveau de la demande?

Les services à fournir au moyen de l'actif peuvent faire l'objet d'une demande supérieure ou inférieure aux prévisions. Supposons que le niveau de la demande ait une incidence sur les recettes de l'entreprise, l'administration publique ou les autres clients ne la rémunérant qu'en fonction des services consommés.

Il s'agit alors probablement d'une location simple.

5. L'entreprise perçoit-elle des recettes de tiers?

Supposons que l'entreprise exploite l'actif pour fournir des services tant à l'administration publique qu'à d'autres clients, que ce ne soit pas l'administration publique qui supporte le risque lié aux fluctuations de la demande des tiers et que les recettes générées par les prestations aux tiers interviennent pour une large part dans le revenu total produit par l'actif.

Il s'agit alors probablement d'une location simple.

6. Le niveau des versements de l'administration publique est-il lié à la qualité du service?

Supposons que le montant des versements de l'administration publique à l'entreprise diminue lorsque le service fourni par celle-ci ne satisfait pas aux critères établis, même si cette baisse de qualité est due à des problèmes ayant trait à l'actif plutôt qu'à la manière dont celui-ci est exploité.

Il s'agit alors probablement d'une location simple.

7. Les versements de l'administration publique augmentent-ils en fonction des coûts supportés par l'entreprise?

Supposons que les montants versés par l'administration publique à l'entreprise augmentent en cas de hausse des coûts liés à l'actif à la charge de cette entreprise. Par exemple, il se peut que les frais de maintenance soient plus élevés que ce qui avait été prévu.

Il s'agit alors probablement d'un crédit-bail.

8. Qui supporte le risque lié à la valeur résiduelle?

Supposons qu'à l'expiration du contrat, l'administration publique ait la possibilité d'acquérir l'actif au prix du marché du moment et qu'elle ne soit pas tenue d'acheter le bien à un prix prédéterminé si elle n'en a pas l'utilité ou si le bien n'est pas en bon état.

Il s'agit alors probablement d'une location simple.

V^{ème} PARTIE

Addendum sur la dette publique

SOMMAIRE

- V.1. Le calcul de la dette publique
- V.2. Dette en devise étrangère (swaps de devises sur instruments de dette)
- V.3. Les accords de rachat

V.1 Le calcul de la dette publique

La définition de la dette publique dans la procédure concernant les déficits excessifs est cohérente avec les dispositions du SEC95 quant à la définition du secteur des administrations publiques et celle des engagements financiers (mais en excluant les Autres comptes à payer et les produits dérivés). Toutefois, sa valorisation diffère des règles de valorisation du SEC95.

1. Définition et règles de valorisation

a. SEC95

Il n'y a pas, dans le SEC95, de définition particulière de la dette publique, mais il y a des dispositions générales concernant les secteurs institutionnels (dont les administrations publiques, voir première partie de ce Manuel) ainsi que les instruments financiers et leurs règles de valorisation (chap. 5 et 7 du SEC95).

§1.51: "Le concept de base retenu par le SEC est [...] celui de prix du marché".

§7.01: "Les actifs et passifs enregistrés dans un compte de patrimoine sont évalués aux prix du marché en vigueur à la date d'établissement de ce compte".

Il résulte de ces dispositions générales que l'encours des engagements des administrations publiques doit être enregistré dans les comptes nationaux à leur *valeur de marché* à la fin de la période comptable, dans le patrimoine de clôture du secteur des administrations publiques.

Encours de la dette publique selon le SEC95 (en valeur de marché)

Il serait égal à la somme de tous les engagements du secteur des administrations publiques (S.13): Numéraire et dépôts (AF.2), Titres autres qu'actions (AF.3) incluant les produits dérivés (AF.34), Crédits (AF.4) et Autres comptes à payer (AF.7), ainsi que, dans certains cas et dans une bien moindre mesure, Actions et autres participations (AF.5) et Provisions techniques d'assurance (AF.6).

Encours de la dette (en fin d'année) =	AF.2
	+ AF.3 (y compris AF.34)
	+ AF.4
	+ AF.7
	+ AF.5 (s'il y a lieu)
	+ AF.6 (s'il y a lieu)

b. Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs

Dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) de l'Union économique et monétaire (UEM), ainsi que pour le pacte de stabilité et de croissance, le Protocole annexé au Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 1992) définit la dette publique comme étant:

"Le total des dettes brutes, à leur *valeur nominale*, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général" (des administrations publiques, ndlr).

Cette définition est complétée par le Règlement du Conseil 3605/93 révisé (voir appendice), qui spécifie les composantes de la dette publique par référence aux définitions des engagements financiers dans le SEC95.

La valeur nominale

Dans le Règlement du Conseil précité, la valeur nominale est considérée comme équivalente à la valeur faciale des engagements. Elle est donc égale au montant (contractuellement agréé) que l'administration publique devra rembourser aux créanciers à l'échéance. En principe, les intérêts courus ne sont pas inclus dans la valeur de cet engagement.

Quelques précisions:

- Dépôts (y compris notes non négociables): la valeur nominale inclut les intérêts courus quand ils sont effectivement crédités au déposant (résultat d'une obligation légale) et qu'ils peuvent être retirés
- Obligations indexées: la valeur nominale correspond à la valeur faciale ajustée du renforcement de principal lié à l'indexation, constaté en fin d'année
- Obligations à coupon zéro: la valeur nominale est la valeur de remboursement (valeur faciale)
- Obligations à intérêts capitalisés: la valeur nominale est la valeur d'émission
- Obligations démembrées: le démembrement du principal et du coupon ne modifie pas la valeur de l'obligation d'origine²⁷
- Produits dérivés: ils ne sont pas inclus dans la dette publique parce qu'il n'y a pas de valeur nominale comparable à celle des autres instruments financiers
- Leasing financier: la dette inclut le prêt imputé égal à la formation brute de capital fixe acquise en crédit-bail.

²⁷ Si une administration publique intervient sur le marché secondaire et achète séparément un coupon démembré ou du principal démembré (d'une obligation émise par l'Etat), le processus de consolidation requiert une valorisation spécifique de l'instrument démembré basée sur la valeur nominale de l'obligation d'origine (voir dans la partie III, "les intérêts", III.3, §3b).

NB: le cas des arriérés d'intérêts

Sur la base du fait générateur, on enregistre les intérêts courus (voir III.3). Donc, qu'ils soient effectivement payés ou non, les intérêts courus affectent le besoin/capacité de financement.

Pour la dette publique dans la PDE (à la valeur nominale, non compris les intérêts courus) l'intérêt échu mais non versé doit être enregistré en Autres comptes à payer (F.79), aussi longtemps qu'il n'est pas payé (SEC95, §5.131). Dans la PDE, les arriérés d'intérêts en Autres comptes à payer ne sont pas comptabilisés dans la dette publique.

Dette en devises

Les engagements libellés en monnaie étrangère sont convertis en monnaie nationale au cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année.

Le Règlement du Conseil 3605/93 révisé prévoit que, si un engagement libellé en monnaie étrangère est échangé par des accords contractuels contre une ou plusieurs autres monnaies étrangères, il doit être converti en autres monnaies étrangères au cours convenu dans ces accords (voir chapitre V.2), puis converti en monnaie nationale sur la base de la règle générale (paragraphe précédent).

Le même principe s'applique au cas des "engagements libellés en monnaie nationale et échangés par des accords contractuels contre une monnaie étrangère" (voir chapitre V.2 ci-après).

Encours de la dette publique PDE (en valeur nominale)

Rappelons que:

- pour des raisons pratiques de mesurabilité, les autres comptes à payer (AF.7, y compris les crédits commerciaux) ne sont pas pris en compte à l'heure actuelle dans la dette publique
- la dette publique doit être consolidée: les engagements dont les actifs financiers correspondants sont détenus par le secteur "administrations publiques" (S.13) doivent être éliminés du calcul.

L'encours de la dette publique dans la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) est égal à la somme des engagements du secteur des administrations publiques (S.13) dans les catégories suivantes: numéraire et dépôts (AF.2), titres autres qu'actions (AF.3) excluant les produits financiers dérivés (AF.34), et crédits (AF.4):

$ \begin{aligned} \text{Encours de la dette (en fin d'année N)} &= \text{AF.2} \\ &+ \text{AF.3 (excluant AF.34)} \\ &+ \text{AF.4} \end{aligned} $

2. La variation de la dette publique

La variation de la dette publique entre deux instants (la fin de l'année N et la fin de l'année N-1) est égale à l'émission de nouveaux engagements l'année N (en F.2, F.3 et F.4) - nette des remboursements - et aux autres changements de volume (engagements en K.10 et K.12), ainsi qu'à d'autres effets de valorisation dus à la définition PDE.

Le questionnaire PDE

Dans le questionnaire PDE rempli par les Etats membres de l'UE, envoyé deux fois par an à la Commission européenne, un tableau - le tableau 3 - vise à décrire le passage entre le besoin/capacité de financement (B.9) des administrations publiques et la variation de la dette publique. Analytiquement, une augmentation de la dette publique doit en effet être considérée comme due à deux facteurs principaux:

1. le besoin de financement des administrations publiques (B.9, solde du compte de capital)
2. l'acquisition nette d'actifs financiers (F.2, F.3, F.4, F.5 et F.7) par les administrations publiques (flux enregistrés dans le compte financier).

Quelques ajustements sont nécessaires pour obtenir la variation finale de la dette publique:

- aux "autres flux" (autres changements de volume K.10 et K.12 en engagements, gains et pertes de détention en particulier dus à la dette en devises)
- à la définition PDE: consolidation, exclusion des autres comptes à payer et des produits financiers dérivés, corrections des intérêts courus aux intérêts échus et, pour les titres, de la valeur de transaction à la valeur faciale (c'est à dire la différence entre la valeur d'émission ou de remboursement et la valeur nominale)²⁸.

Enfin, un écart statistique doit être identifié, en général dû à l'écart entre les comptes financiers et non financiers et résultant de sources statistiques différentes.

$\begin{aligned} \text{Flux net de dettes} &= \text{besoin de financement} \\ &+ \text{flux net d'actifs financiers (F.2 + F.3 + F.4 + F.5 + F.7)} \\ &+ \text{ajustements (aux "autres flux" et à la définition PDE de la dette)} \end{aligned}$

²⁸ L'attention doit être attirée sur le fait que la valeur de remboursement d'un titre peut inclure des intérêts courus. Aussi la différence avec la valeur nominale doit-elle être calculée après déduction du prix de remboursement de la part correspondant au versement d'intérêts courus.

V.2 Dette en devise étrangère (swaps de devises sur instruments de dette)

1. Contexte

Le présent document décrit la façon dont les engagements libellés en monnaie étrangère ou échangés à partir d'une monnaie étrangère et/ou contre une monnaie étrangère doivent être traités aux fins du calcul de la dette publique dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE).

Les trois derniers alinéas de l'article premier, paragraphe 5, du règlement n° 475/2000 du Conseil modifiant l'article premier, paragraphe 5, du règlement n° 3605/93 du Conseil «relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne» (voir appendice du Manuel) disent ceci:

«Les engagements libellés en monnaie étrangère, ou échangés par des accords contractuels à partir d'une monnaie étrangère contre une ou plusieurs autres monnaies étrangères, sont convertis en autres monnaies étrangères au cours convenu dans ces accords et sont convertis en monnaie nationale sur la base du cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année.

Les engagements libellés en monnaie nationale et échangés par des accords contractuels contre une monnaie étrangère sont convertis en monnaie étrangère au cours convenu dans ces accords et sont convertis en monnaie nationale sur la base du cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année.

Les engagements libellés en monnaie étrangère et qui sont échangés par des accords contractuels en monnaie nationale sont convertis en monnaie nationale à un cours convenu dans ces accords.»

En conséquence, à l'issue des discussions menées avec les gestionnaires de dettes publiques au cours de la préparation de la modification du règlement, il a été décidé de prendre en compte (dans le calcul de la dette publique aux fins de la PDE) les engagements susmentionnés libellés en monnaie étrangère ou échangés à partir de et/ou contre des monnaies étrangères.

Il y a lieu de noter que SEUL le traitement des engagements libellés en monnaie étrangère ou échangés à partir de/contre des monnaies étrangères est décrit dans le présent document. D'autres questions concernant les swaps, (voir page suivante sous «Clarification»), ne sont pas abordées.

CLARIFICATION

Il convient de **faire la distinction** entre le traitement des engagements libellés en monnaie étrangère ou échangés à partir de/contre des monnaies étrangères qui est décrit dans le présent document et:

1. Le traitement des **swaps de devises en général** (ou contrats de garantie de taux similaires) aux fins du calcul de la dette publique dans le cadre de la PDE.
Le présent document ne porte que sur les swaps de devises basés sur des engagements existants (c'est-à-dire des swaps directement liés à un portefeuille existant d'instruments de dette sous-jacents effectifs. Cependant, l'objectif de ces swaps - couverture complète ou partielle d'un instrument de dette donné, couverture générale contre le risque de change, spéculation sur les taux de change et/ou anticipation de variations des taux de change - n'a aucune importance).
Les swaps de devises basés sur des engagements non existants (c'est-à-dire les swaps non liés à un quelconque instrument de dette sous-jacent effectif) ne sont pas concernés par le présent document.
Selon les dispositions modifiées du SEC95 (prévoyant que les flux d'intérêt résultant de swaps sont à enregistrer parmi les produits financiers dérivés²⁹) et aux fins de la PDE, les flux d'intérêt résultant de swaps de devises basés sur des engagements non existants sont à exclure du calcul de la dette publique.
Cette exclusion est conforme au deuxième alinéa de l'article premier, paragraphe 5, du règlement n° 475/2000 modifiant l'article premier, paragraphe 5, du règlement 3605/93 du Conseil «relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne»:
«La dette publique est constituée des engagements des administrations publiques dans les catégories suivantes: numéraires et dépôts (AF.2), titres autres qu'actions, à l'exclusion des produits financiers dérivés (AF.33) et crédits (AF.4), selon les définitions du SEC95.
L'exclusion s'explique par le fait que dans le cas des produits financiers dérivés tels qu'ils sont définis dans le SEC95, il n'existe pas de valeur nominale identique à celle d'autres instruments de dette.
2. Le traitement des swaps aux fins du calcul du **déficit** public dans le cadre de la PDE.
Il est clairement spécifié dans le règlement modifiant le traitement des swaps dans le SEC95²⁹, que cet amendement ne touche pas le traitement des flux d'intérêt résultant de swaps aux fins du calcul du déficit public dans le cadre de la PDE.
Pour le calcul du déficit public dans le cadre de la PDE - et dans ce cas uniquement -, les flux d'intérêt résultant de swaps continueront à être enregistrés à leur valeur marchande en tant que revenus de la propriété (D.41 intérêts) selon la règle du SEC95 original, avec un effet sur le besoin ou la capacité de financement des administrations publiques (B.9).
Un poste B.9 (ou D.41) spécifique - codifié PDEB.9 (ou PDED.41) et différent du concept de B.9 (ou D.41) du SEC95 révisé - sera distingué aux fins de la PDE.
3. Le traitement des swaps **selon le SEC95 modifié**²⁹ en conformité avec le SCN93 modifié³⁰.
Le SEC95 modifié (dans lequel les articles 4.47, 5.67 et 5.139 ont été modifiés) prévoit que les flux d'intérêt résultant de swaps sont à enregistrer à leur valeur marchande parmi les produits financiers dérivés (F.34), sans effet sur la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques.

²⁹ Voir le «Règlement (CE) n° 2558/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 3 décembre 2001, modifiant le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil en ce qui concerne le reclassement des règlements effectués dans le cadre d'accords de swaps et de contrats de garantie de taux» inclu à la fin du présent chapitre.

³⁰ Révision du 8 février 2000, au niveau de l'ISWGNA (groupe de travail intersecrétariat sur la comptabilité nationale)

2. Traitement en comptabilité nationale

Il est un principe de base, similaire aux dispositions du SEC95 (§6.58), selon lequel tout instrument de dette libellé en devises étrangères doit être converti en monnaie nationale sur la base du taux de change en vigueur à la date d'établissement du montant total de la dette publique. Actuellement, ce montant n'est déterminé qu'à la fin de chaque année. Il y a donc lieu d'utiliser le "cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année".

Le règlement (CE)n° 3605/93 modifié précise que, lorsqu'un instrument de dette libellé en devise étrangère fait l'objet d'un swap en monnaie nationale, la conversion dans cette dernière devrait avoir pour base le «taux convenu dans ces contrats».

Il convient de noter qu'un effet semblable peut résulter de l'utilisation d'autres types de produits dérivés, comme les contrats à terme ou les options. Dans tous les cas, la conversion en monnaie nationale devrait être basée sur une approche similaire.

Le règlement modifié indique également que, lorsqu'un instrument de dette libellé en monnaie étrangère fait l'objet d'un swap dans une autre devise, et non en monnaie nationale, une approche «en deux étapes» doit être mise en œuvre.

Tout d'abord, l'instrument de dette est converti dans la devise reçue au début du swap et versée lors des paiements suivants, sur la base du taux de change croisé pour les deux monnaies étrangères convenu dans le contrat. Ensuite, la conversion en monnaie nationale repose sur le taux de change en vigueur à la fin de l'année pour la devise issue de la première conversion.

Le règlement modifié couvre également le cas spécifique où la couverture/modification d'un risque de change n'est absolument pas la raison pour laquelle il a été conclu un accord de swap. Par exemple, une dette libellée au départ en monnaie nationale peut faire l'objet d'un échange en devise étrangère, ce qui entraîne l'apparition d'un risque de change.

Dans ce cas, il y a lieu de considérer que la dette est libellée dans la devise étrangère, sur la base du taux de change indiqué dans le contrat. Le taux de change actuel doit être appliqué pour la conversion requise en monnaie nationale.

Pour autant que le swap de devises soit basé sur un instrument de dette existant, le règlement modifié ne comporte aucune restriction à l'application des dispositions mentionnées ci-dessus, à savoir:

- un contrat sur produits dérivés n'est pas nécessairement conclu au moment de l'émission de l'instrument de dette sous-jacent. Il peut être mis en œuvre à tout moment et avec n'importe quelle échéance (dans les limites, cependant, de l'émission et de l'échéance de l'instrument de dette sous-jacent);
- un contrat sur produits dérivés peut prévoir un échange de règlements inférieur (mais pas supérieur) aux flux de principal et d'intérêts résultant de l'instrument sous-jacent;
- de tels contrats peuvent également faire référence à un «ensemble» d'instruments de dette et non à un instrument spécifique, couvrant un risque qui porte sur plusieurs instruments;
- des cas plus complexes peuvent également se présenter.

Ainsi, le nouveau règlement couvre tous les cas dans lesquels un contrat sur produits dérivés compense un risque initial ou modifie la devise dans laquelle est supporté le risque, y compris le cas où le risque était initialement nul.

3. Logique du traitement

La conversion d'instruments de dette libellés en devises étrangères est nécessaire pour pouvoir obtenir des chiffres agrégés et évaluer le montant total de la "dette publique brute consolidée".

La conversion à un moment donné doit reposer sur un taux de change.

Cela ne signifie pas qu'une dette serait nécessairement remboursée à hauteur du montant résultant de la conversion, car, dans le cas d'un instrument négociable, il faudrait prendre en compte le prix de l'instrument au moment de l'opération. Néanmoins, il s'agit d'une pratique généralisée au sein des systèmes de comptabilité qui est, par ailleurs, en accord avec les règles d'évaluation applicables dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs en valeur nominale. Cela n'aurait aucun sens de faire référence au taux de change en vigueur au moment où le nouvel engagement a été contracté.

Cependant, lorsqu'un instrument original de dette libellé en devise étrangère fait l'objet d'un swap en monnaie nationale, les flux de règlements sont fixés par le contrat conclu entre les parties, c'est-à-dire les unités des administrations publiques, d'une part, et une ou plusieurs contreparties bancaires, d'autre part.

Dans le cas simple où il y a correspondance parfaite entre les montants et l'échéance de l'instrument de dette et ceux des swaps, l'unité des administrations paiera régulièrement un montant en monnaie nationale et recevra en échange un montant en devise étrangère. Ce dernier sera immédiatement utilisé pour payer les intérêts ou le principal aux créanciers/détenteurs des instruments de dette sous-jacents.

Dans ces conditions, il est évident que les administrations ne sont plus exposées à des risques de change en ce qui concerne les paiements des instruments originaux. Elles n'ont pas à aller sur le marché des changes pour se procurer les montants de monnaie liés au service de la dette originale. Un taux de conversion a été fixé implicitement. Dans ce cas, le taux de change convenu dans le contrat est plus pertinent que le taux courant, dans la mesure où ce dernier n'aurait aucun effet sur l'instrument de dette qui est maintenant insensible à l'évolution et à la volatilité du marché des changes.

Enfin, en ce qui concerne la partie couverte par un swap de devises³¹ la dette peut être considérée comme étant transformée en monnaie nationale. Ce cas est similaire à celui où la dette aurait été émise initialement en monnaie nationale, pour le montant du principal fixé dans le contrat.

³¹ Ou éventuellement par tout autre instrument dérivé ayant le même effet.

Néanmoins, les gestionnaires de dettes n'ont pas recours à des produits financiers dérivés uniquement pour supprimer tout risque de change résultant de la prise initiale d'un nouvel engagement. Ils agissent aussi dans l'objectif de réduire la "charge" finale de la dette, c'est-à-dire le coût de l'emprunt.

Dans ces conditions, ils peuvent réaliser des swaps dans le cadre desquels ils modifieront, sans le supprimer, le risque de change. En fonction de leurs attentes, ils peuvent procéder à un swap du montant dans une devise résultant de l'émission de la dette dans une autre monnaie étrangère.

Dans ce cas, il convient d'appliquer le même raisonnement que pour les swaps en monnaie nationale. On modifie la monnaie dans laquelle est libellée la dette. Tout d'abord, on utilise le taux de change convenu dans le contrat pour passer de la devise "originale" à la "nouvelle". Ensuite, on a recours comme d'habitude, au taux de change du marché, comme d'habitude, pour la monnaie qui supporte un risque de change.

Dans certains cas, peu fréquents actuellement, les gestionnaires de dettes peuvent mettre en œuvre une sorte de "chaîne" de swaps de devises. Ils échangent des montants libellés dans une monnaie résultant d'un swap dans une autre monnaie étrangère. Plusieurs transactions similaires peuvent être effectuées. Dans ce cas, on déterminera d'abord la monnaie finale dans laquelle est libellée la dette, à partir des différents taux de change compris dans les contrats. Ensuite, la conversion en monnaie nationale sera effectuée sur la base du taux de change en vigueur.

Il peut arriver que des gestionnaires de dettes procèdent au swap en monnaie étrangère d'une dette libellée à l'origine en monnaie nationale. Ils peuvent avoir des motivations économiques fondées pour s'exposer à un risque de change (et par ailleurs à un nouveau risque de contrepartie), tandis que l'émission de l'instrument de dette était entièrement neutre à cet égard. En fait, en raison d'une certaine configuration du marché, ils peuvent espérer que le coût final de l'emprunt sera inférieur.

On pourrait avancer que, pour une dette libellée au départ en monnaie nationale, il est inutile d'appliquer la même règle reposant sur l'utilisation successive de deux taux de change, contractuel et actuel. L'opération portant sur des produits financiers dérivés pourrait être considérée comme une opération de gestion "pure" des finances publiques, entièrement détachée de l'instrument sous-jacent.

Cependant, le swap peut modifier le montant total en monnaie nationale qui doit être versé par le débiteur, par rapport à une transaction d'endettement "directe". Par ailleurs, un tel traitement est en accord avec la nouvelle approche du règlement modifié. Enfin, l'utilisation des taux convenus dans les contrats sur produits dérivés fournit une meilleure mesure du risque de change.

4. Exemples comptables³²

1) *Dettes libellées en monnaie étrangère faisant l'objet d'un swap contre la monnaie nationale*

- Valeur nominale de l'instrument de dette: 100 \$.
- Swap dollar contre euro: 100 \$/95,24 € (taux de change fixé dans l'accord de swap: 1 € = 1,05 \$).
- Évaluation de l'instrument de dette conformément au règlement modifié: 95,24 €.

Commentaires: le taux de change fixé dans le swap reflète mieux le coût de la dette en monnaie nationale que le taux du marché. À l'échéance, pour que la contrepartie du swap lui verse 100 \$ (pour le remboursement au détenteur de l'instrument), l'émetteur doit fournir avec certitude 95,24 €.

2) *Dettes libellées en monnaie étrangère faisant l'objet d'un swap contre une autre monnaie étrangère*

- Valeur nominale de l'instrument de dette: 100 \$.
- Swap dollar contre yen: 100 \$/10 500 ¥ (taux de change: 1 \$ = 105 ¥).
- Nouvelle valeur nominale de la dette: 10 500 ¥.
- Évaluation de l'instrument de dette conformément au règlement modifié: 95,45 € (sur la base d'un taux de change du marché: 1 € = 110 ¥).

Commentaires: le swap a modifié le risque de change. L'évaluation de l'instrument de dette dépend maintenant de l'évolution du taux €/¥ et non plus du taux €/\$. La dette est en réalité traitée comme si elle avait été initialement émise en yens. À la fin de chaque année, la dette est convertie en monnaie nationale sur la base du taux de change €/¥ du marché, puisque le risque de change en yen n'est pas couvert.

3) *Dettes libellées en monnaie nationale faisant l'objet d'un swap contre une monnaie étrangère*

- Valeur nominale de l'instrument de dette: 100 €.
- Swap euro contre dollar: 100 €/105 \$ (taux de change: 1 € = 1,05 \$).
- Nouvelle valeur nominale de la dette: 105 \$.
- Évaluation de l'instrument de dette conformément au règlement modifié: 98,13 € (sur la base d'un taux de change du marché: 1 € = 1,07 \$).

Commentaires: l'engagement n'est plus libellé en monnaie nationale, mais en devise étrangère puisque, en définitive, le débiteur n'a qu'à effectuer un paiement en monnaie étrangère. L'utilisation du taux de change du marché met en évidence le coût effectif des dollars qu'il devra acheter (ou emprunter) sur le marché. Dans l'exemple, l'appréciation de la monnaie nationale réduit ce coût de 1,87 euro.

³² Dans les exemples qui suivent, on suppose que la monnaie nationale est l'euro (€).

4) "Chaîne" de swaps

- Valeur nominale de l'instrument de dette: 100 \$.
- Swap dollar contre yen: 100 \$/10 500 ¥ (taux de change: 1 \$ = 105 ¥)
- Swap yen contre franc suisse: 10 500 ¥/168 CHF (taux de change: 100 ¥ = 1,6 CHF).
- Valeur nominale finale de la dette: 168 CHF.
- Évaluation de l'instrument de dette conformément au règlement modifié: 93,33 € (sur la base d'un taux de change du marché: 1 € = 1,8 CHF).

Commentaires:

- a) la devise pertinente de la dette en monnaie étrangère est la devise finale reçue au début de chaque swap par l'émetteur dans le cadre d'une «chaîne» de swaps.
- b) Au sein de la «chaîne», l'euro peut être utilisé dans une opération de swap. Si tel est le cas à la fin de la chaîne, il faudra évaluer l'instrument de dette comme dans le troisième cas (taux de change convenu dans la convention de swap). S'il n'en est pas ainsi, la dette est convertie en euros sur la base du taux de change du marché de la devise reçue au début du dernier accord de swap. Le taux de change contre l'euro convenu dans un contrat de swap intermédiaire n'est pas pertinent.

5) Swaps sur un montant «partiel» (ce cas peut être combiné avec n'importe quel autre cas - Le cas 1 a été retenu dans le présent exemple)

- Valeur nominale de l'instrument de dette: 100 \$ (dont une moitié fait l'objet d'un swap contre la monnaie nationale, l'autre moitié non).
- Swap dollar contre euro: 50 \$/47,62 € (taux de change fixé dans l'accord de swap: 1 €=1,05 \$).
- Évaluation de l'instrument de dette conformément au règlement modifié: 96,69 €, dont
 - * pour la moitié n'ayant pas fait l'objet d'un swap: 49,07 \$
(sur la base d'un taux de change du marché de 1 € = 1,07 \$)
 - * pour la moitié ayant fait l'objet d'un swap: +47,62 €

Commentaires:

Le taux de change fixé dans le swap reflète mieux le coût de la partie de la dette ayant fait l'objet d'un swap contre la monnaie nationale que le taux du marché.

RÈGLEMENT (CE) N° 2558/2001 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**du 3 décembre 2001****modifiant le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil en ce qui concerne le reclassement des règlements effectués dans le cadre d'accords de swaps et de contrats de garantie de taux****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL
DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,
et notamment son article 285, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission⁽¹⁾,

vu l'avis de la Banque centrale européenne⁽²⁾,

statuant conformément à la procédure visée à
l'article 251 du traité⁽³⁾,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté⁽⁴⁾ contient le cadre de référence des normes, définitions, classifications et règles comptables communes destiné à l'élaboration des comptes des États membres pour les besoins statistiques de la Communauté européenne afin d'obtenir des résultats comparables entre les États membres.

(2) Dans le SEC 95, comme dans le SCN 93, les swaps sont définis (5.67) comme des contrats passés entre deux unités institutionnelles qui conviennent d'échanger, au cours d'une période donnée et selon des règles préétablies, des paiements relatifs à un montant spécifié d'endettement, étant précisé que les swaps les plus courants portent sur les taux d'intérêts et les devises.

(3) Dans les versions originelles du SEC 95 et du SCN 93, les flux d'intérêts échangés entre deux contreparties dans le cadre de contrats

de swaps de toute nature et d'accords de taux futur ont été considérés comme des opérations non financières, enregistrées dans les revenus de la propriété, à la rubrique des intérêts.

(4) Les problèmes soulevés par la disposition précédente sont tels que la Commission estime nécessaire d'exclure ces flux d'intérêts des revenus de la propriété comme c'est le cas dans le SCN 93 révisé.

(5) Dès lors, il convient d'enregistrer ces flux dans les opérations financières au poste des produits dérivés, inclus dans le SEC 95 — catégorie F3 «titres autres qu'actions».

(6) Il convient de définir un traitement spécifique de ces flux pour les données transmises dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(7) Le comité du programme statistique des Communautés européennes, institué par la décision 89/382/CEE, Euratom⁽⁵⁾, et le comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements, institué par la décision 91/115/CEE⁽⁶⁾, ont été consultés, chacun au titre de l'article 3 desdites décisions,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

L'annexe A du règlement (CE) n° 2223/96 est modifiée conformément à l'annexe du présent règlement.

⁽¹⁾ JO C 116 E du 26.4.2000, p. 63.

⁽²⁾ JO C 103 du 3.4.2001, p. 8.

⁽³⁾ Avis du Parlement européen du 15 mars 2001 (non encore paru au Journal officiel) et décision du Conseil du 8 novembre 2001.

⁽⁴⁾ JO L 310 du 30.11.1996, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 995/2001 (JO L 139 du 23.5.2001, p. 3).

⁽⁵⁾ JO L 181 du 28.6.1989, p. 47.

⁽⁶⁾ JO L 59 du 6.3.1991, p. 19. Décision modifiée par la décision 96/174/CE (JO L 51 du 1.3.1996, p. 48).

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 3 décembre 2001.

Par le Parlement européen
La présidente
N. FONTAINE

Par le Conseil
Le président
F. VANDENBROUCKE

ANNEXE

L'annexe A du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil est modifiée comme suit:

1) Au chapitre 4, le point 4.47 est remplacé par le texte suivant:

"4.47. Aucun paiement résultant de tout type d'accords de swaps ne doit être comptabilisé en intérêts et enregistré dans les revenus de la propriété [voir les points 5.67. d) et 5.139. c) relatifs aux produits financiers dérivés].

De même, les opérations réalisées dans le cadre de contrats de garantie de taux ne doivent pas être comptabilisées dans les revenus de la propriété [voir le point 5.67. e)]."

2) Au chapitre 5:

a) le point 5.67. d) et e) est remplacé par le texte suivant:

"d) les swaps (ou contrats d'échange), mais uniquement s'ils ont une valeur marchande parce qu'ils sont négociables ou qu'ils peuvent faire l'objet d'une compensation sur le marché. Les swaps sont des contrats passés entre deux parties qui conviennent d'échanger, au cours d'une période donnée et selon des règles préétablies, des paiements relatifs à un montant spécifié d'endettement. Les catégories les plus fréquentes sont les swaps de taux d'intérêt, les swaps de change et les swaps de devises. Les swaps de taux d'intérêt impliquent un échange de paiements d'intérêts de nature différente, par exemple à taux fixe et à taux variable, à deux taux variables différents, à taux fixe dans une monnaie et à taux variable dans une autre, etc. Les swaps de change (incluant tous les contrats à terme) sont des opérations en devises étrangères selon un taux de change convenu à l'avance. Les swaps de devises portent sur l'échange, au cours d'une certaine période et selon des règles préétablies, de montants spécifiés de deux monnaies différentes avec, à une date ultérieure, remboursement couvrant à la fois intérêts et capital. Aucun paiement qui en résulte n'est classé en revenus de la propriété dans le système et tous les règlements sont enregistrés dans le compte financier;

e) les contrats de garantie de taux ("FRA"), dits aussi accords de taux futur, uniquement s'ils ont une valeur marchande parce qu'ils sont négociables ou qu'ils peuvent faire l'objet d'une compensation sur le marché. Les FRA sont des accords par lesquels, afin de se prémunir contre les variations des taux d'intérêt, deux parties conviennent d'une somme à verser, à une date de règlement spécifiée, sur la base d'un montant notionnel (fictif) de principal qui n'est jamais échangé. Le seul paiement qui a lieu porte sur la différence entre le taux convenu dans le contrat et le taux en vigueur sur le marché à la date du règlement. Ces paiements ne sont pas classés en revenus de la propriété dans le système mais ils sont enregistrés à la rubrique des produits financiers dérivés."

b) le point 5.139. c) et d) est remplacé par le texte suivant:

"c) les commissions explicites que versent ou reçoivent les courtiers ou autres intermédiaires pour l'organisation d'options, de contrats à terme, de swaps ou d'autres contrats sur produits dérivés sont traitées comme rémunérations de services dans les comptes ad hoc. Les participants à un swap ne sont pas considérés comme se fournissant mutuellement un service, mais tout paiement effectué en faveur d'un tiers pour l'organisation du swap doit être considéré comme la rémunération d'un service. Dans un accord de swap où des montants de principal sont échangés, les flux correspondants doivent être enregistrés comme opérations sur l'instrument sous-jacent; les flux d'autres paiements (hors commissions) doivent être comptabilisés à la rubrique des produits financiers dérivés (F.34). En théorie, on peut considérer que la prime versée au vendeur de l'option inclut un service. Dans la pratique toutefois, il n'est généralement pas possible d'isoler celui-ci. En conséquence, il convient d'enregistrer l'acquisition d'un actif financier par

l'acheteur et la souscription d'un engagement par le vendeur à concurrence du montant de la prime;

d) lorsqu'un contrat implique l'échange de montants en principal - ce qui est, par exemple, le cas d'un swap de devises - l'échange initial doit être enregistré comme une opération sur l'instrument sous-jacent échangé et non comme une opération sur produits financiers dérivés (F.34). Lorsqu'un contrat ne prévoit pas d'échange de montants en principal, aucune opération financière n'est enregistrée à l'entrée en vigueur du contrat. Dans les deux cas il y a, implicitement, création d'un instrument dérivé d'une valeur initiale égale à zéro. Par la suite, la valeur du swap sera égale à:

1) pour les montants en principal, la valeur marchande courante de la différence entre les futures valeurs marchandes escomptées des montants à rééchanger et les montants spécifiés dans le contrat;

2) pour les autres paiements, la valeur marchande courante des flux futurs prévus par le contrat.

Les changements de valeur de l'instrument dérivé dans le temps devront être portés au compte de réévaluation.

Le rééchange ultérieur des montants en principal aura lieu conformément aux termes et conditions du contrat de swap et pourra inclure l'échange d'actifs financiers à un prix différent de celui pratiqué alors sur le marché. Le versement de contrepartie intervenant entre les participants à un swap sera celui qui a été prévu dans le contrat. La différence entre le prix de marché et le prix prévu dans le contrat sera alors égale à la valeur de liquidation de l'actif/du passif à la date prévue et devra être enregistrée comme une opération sur produits financiers dérivés (F.34). En revanche, les autres flux résultant d'un contrat de swap sont comptabilisés en opération sur produits financiers dérivés pour les montants réellement échangés. Toutes les opérations sur les produits financiers dérivés devront correspondre au gain total ou à la perte totale de réévaluation réalisé sur la durée du contrat. Ce traitement est analogue à celui prévu pour les options qui arrivent à échéance [voir a)].

Pour une unité institutionnelle, un swap ou un contrat de garantie de taux est comptabilisé à la rubrique des produits financiers dérivés à l'actif lorsque sa valeur nette est positive, tout paiement net positif augmentant la valeur nette (et inversement). Lorsque le swap a une valeur nette négative, il est enregistré au passif, tout paiement net négatif augmentant la valeur nette (et inversement)."

3) L'annexe suivante est ajoutée:

"ANNEXE V

DÉFINITION DU DÉFICIT PUBLIC DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE CONCERNANT LES DÉFICITS EXCESSIFS

Dans la perspective des rapports adressés par les États membres à la Commission dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs décrite dans le règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil⁽¹⁾, le "déficit public" est le solde comptable "besoin de financement/capacité de financement" des administrations publiques comportant les flux du paiement des intérêts résultant d'accords de swaps et de contrats de garantie de taux. Ce solde est encodé sous EDPB.9. À cette fin, les intérêts englobent les flux susmentionnés et sont encodés sous EDPD.41.

⁽¹⁾ OJ L 332, 31.12.1993, p. 7. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 475/2000 (OJ L 58, 3.3.2000, p. 1)."

RÈGLEMENT (CE) N° 351/2002 DE LA COMMISSION**du 25 février 2002****modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil en ce qui concerne les références au SEC 95**

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne⁽¹⁾, modifié par le règlement (CE) n° 475/2000⁽²⁾, et notamment son article 7,

considérant ce qui suit:

- (1) Les définitions des termes «public», «déficit» et «investissement» sont établies dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité et dans le règlement (CE) n° 3605/93 par référence au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (appelé ci-après «SEC 95»), établi par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté⁽³⁾, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 113/2002 de la Commission⁽⁴⁾.
- (2) Le règlement (CE) n° 2223/96 constitue le cadre de référence des normes, des définitions, des classifications et des règles comptables communes destiné à l'élaboration des comptes des États membres pour les besoins statistiques de la Communauté, afin d'obtenir des résultats comparables entre États membres.

- (3) Le règlement (CE) n° 2558/2001 du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001, modifiant le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil en ce qui concerne le reclassement des règlements effectués dans le cadre d'accords de swaps et de contrats de garantie de taux⁽⁵⁾, dispose que les flux d'intérêts résultant des accords de *swaps* et des contrats de garantie de taux (FRA) ne doivent plus être classés dans les revenus de la propriété mais dans le compte financier et indique qu'il convient de définir un traitement spécifique de ces flux pour les données transmises dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

- (4) Le règlement (CE) n° 3605/93 doit donc être modifié en conséquence.
- (5) Afin d'éviter toute confusion dans l'application des nouvelles références au SEC 95, les mesures prévues par le présent règlement sont applicables à partir du 1^{er} janvier 2002,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

L'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 3605/93 est modifié comme suit:

- 1) le code «B.9» est remplacé par «EDP B.9»;
- 2) le code «D.41» est remplacé par «EDP D.41».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Il est applicable à partir du 1^{er} janvier 2002.

⁽¹⁾ JO L 332 du 31.12.1993, p. 7.

⁽²⁾ JO L 58 du 3.3.2000, p. 1.

⁽³⁾ JO L 310 du 30.11.1996, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 21 du 24.1.2002, p. 3.

⁽⁵⁾ JO L 344 du 28.12.2001, p. 1.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 25 février 2002.

Par la Commission
Pedro SOLBES MIRA
Membre de la Commission

V.3 Les accords de rachat

1. Contexte

Les accords de rachats (ou "repos"), sous la forme de pensions ou d'accords de réméré, ont pris une importance croissante dans la plupart des pays européens. Ce type d'opérations se rencontre à la fois sur le marché monétaire et sur le marché financier.

Des titres émis par les administrations publiques représentent souvent le principal support de ces opérations. Ce n'est pas pour cette raison que cette question est examinée dans ce Manuel. Des unités classées dans ce secteur peuvent être parties prenantes à ce type d'accords, soit pour placer des fonds, soit pour s'en procurer.

Dans ces conditions, les accords de rachat peuvent avoir un effet sur la mesure de la dette des administrations publiques, en particulier lorsqu'une unité de ce secteur reçoit en échange des liquidités (ce que l'on enregistre comme un nouvel engagement). Lorsque deux unités du secteur concluent un accord de rachat, il n'y a pas d'effet à cause du principe de la consolidation (sauf au cas où le cessionnaire revendrait l'actif, voir 3f).

Le SEC95 fournit quelques recommandations (chapitre V), bien qu'il ne définisse pas de façon précise cet instrument financier.

Le SCN de 1993 (§11.32) indique que "les pensions ou accords de réméré ("repurchase agreements") sont des accords par lesquels une unité institutionnelle vend des titres à un prix spécifié à une autre unité en s'engageant à racheter ces titres ou des titres analogues à un prix fixé et à une date ultérieure soit spécifiée (normalement à très court terme, le lendemain ou dans les 24 heures, par exemple) soit laissée à la discrétion de l'acheteur."

Il est aussi précisé que l'opération "par sa nature économique, est assimilable à un prêt garanti, en ce sens que l'acheteur fournit au vendeur des avances gag  es par les titres pour la durée de l'accord et perçoit un revenu correspondant au prix fixé lorsque l'opération est d  nou  e."

On définira donc l'accord de rachat comme une opération de vente/rachat dans laquelle une des parties s'engage fermement. De fait, à l'échéance ou avant si le contrat le prévoit, l'acheteur temporaire (ou cessionnaire) est contraint de r  troceder le titre (ou un titre équivalent) au vendeur initial (ou cédant) qui s'est engagé à le lui reprendre au prix convenu par contrat. En général, les dispositions réglementaires nationales imposent d'identifier séparément au sein du portefeuille les titres qui ont servi de support à ces opérations. De plus, sur certains marchés, on peut observer des caractéristiques plus complexes (comme des systèmes de marges).

2. Traitement en comptabilité nationale

a. Le traitement adopté par le SEC95 (rappel)

Le SEC95 a défini un traitement général des accords de rachat, en cohérence avec celui du SCN93 et du 5^{ème} manuel de la Balance des paiements.

Le point essentiel est qu'une opération de ce type génère un nouvel instrument financier. Un accord de rachat crée une nouvelle relation entre deux parties.

Il apparaît un nouvel ensemble de créances et dettes réciproques. Le bilan du vendeur s'accroît à l'actif du montant des liquidités qu'il a reçues et qu'il pourra utiliser selon sa convenance, avec une contrepartie du côté du passif classée dans les dépôts ou les crédits. Dans le bilan de l'acheteur, il n'y a aucune augmentation mais seulement une substitution à l'actif entre les liquidités transférées au vendeur et un poste de son actif représentatif de sa créance.

Dans le SEC, les paragraphes 5.46 (f), 5.64 (a) et 5.81 (d) décrivent le traitement des accords de rachat. Celui-ci repose sur une double distinction relative à la durée du contrat et à la nature du détenteur initial du titre.

- Le paragraphe 5.46 énonce que "les accords de rachat à court terme apparaissant au passif d'institutions financières monétaires" sont enregistrés en Dépôts (F.29, autres dépôts). Par exemple, une IFM cède provisoirement des titres à des investisseurs et reçoit en contrepartie des liquidités pour une période donnée. Par sa nature, cette opération est en fait très proche d'un dépôt à terme, si l'on fait abstraction de la garantie de remboursement détenue par l'investisseur.
- En pratique, les accords de rachat d'une durée supérieure à un an ne sont pas très fréquents. Ces instruments ont usuellement une maturité allant d'une journée à trois mois.
- Le paragraphe 5.81 énonce que "les accords de rachat à court terme apparaissant au passif d'unités institutionnelles autres que les institutions financières monétaires" sont comptabilisés dans les Crédits à court terme (F.41). Dans cette opération, l'échange de liquidités concerne des unités qui ne gèrent pas de dépôts. Cette disposition est cohérente avec la convention du SEC95 selon laquelle "les dépôts à court terme acceptés par des unités institutionnelles autres que des institutions financières monétaires, tant résidentes que non-résidentes, sont normalement comptabilisées dans la sous-catégorie crédits à court terme" (§5.75).
- Dans tous les cas, indépendamment de la nature de la contrepartie, lorsque l'accord n'est pas conclu à court terme, l'opération est assimilée à un crédit à long terme (F.42). En pratique, les accords de rachat ayant une échéance supérieure à un an sont très peu fréquents. Cet instrument est en général utilisé pour une durée comprise entre "le jour le jour" et trois mois.
- Le paragraphe 5.64a précise que la sous-position F.332 ("Titres à long terme autres qu'actions et produits financiers dérivés") n'inclut pas "les opérations sur titres faisant l'objet d'accords de rachat. [...] Les titres prêtés ou rachetés ne changent pas de compte de patrimoine et restent classés sous AF.332.

Selon ces dispositions, on ne comptabilise pas d'opération sur titres. En aucune façon il ne se produit un changement de propriété du titre sous-jacent d'un point de vue économique qui, dans le SEC95, l'emporte sur toute considération juridique. En effet, c'est le vendeur qui se trouve exposé à un risque de marché pour l'actif en question.

Dans le cadre d'un accord de rachat, les actifs sous-jacents demeurent dans les comptes du détenteur initial. Comme on ne reconnaît pas de changement de propriété, on ne peut enregistrer aucune opération sur titres (§5.02). Le titre sous-jacent n'est pas l'objet direct d'un accord de rachat. Ce dernier n'est pas un moyen d'investir sur les marchés financiers. Cela ressort nettement du taux d'intérêt qui est fondé sur la durée de l'engagement.

b. Compléments

- 1) Lorsque l'information sur la durée n'est pas disponible pour les accords de rachat conclus avec des banques, il est admis de les traiter comme des instruments financiers à court terme et donc de les comptabiliser dans les dépôts.
- 2) La différence entre le prix de vente et le prix de rachat est enregistré comme intérêt, sur la base des droits constatés (intérêts courus), et incluse dans le compte de revenu.
- 3) Les dispositions relatives aux accords de rachat s'appliquent à tout actif utilisé dans une opération analogue et pas seulement aux titres.
- 4) Le traitement indiqué dans le SEC95 pour les accords de rachat ne s'applique que dans le cas où le vendeur initial de l'actif est tenu de façon indiscutable à le reprendre aux conditions qui ont été conclues au début.
- 5) Le traitement comptable n'est pas affecté lorsque les titres faisant l'objet d'un accord de rachat sont effectivement livrés, ce qui se produit notamment dans le cadre de conservations de nature électronique.
- 6) Lorsqu'un agent économique revend un actif "acquis" dans le cadre d'un accord de rachat, on procède à une écriture négative dans son compte de patrimoine.
- 7) On peut assimiler aux accords de rachats les prêts de titres seulement lorsqu'ils donnent lieu à échange de liquidités.

3. Logique du traitement

a. Durée

La règle de classement est fondée sur l'expérience. La plupart des accords de rachat sont conclus à des échéances très courtes, souvent au jour le jour. A l'évidence, cet instrument ne sert pas au placement de fonds à long terme. Sa souplesse, qui est une de ses caractéristiques de base, explique aussi le développement des opérations à court terme. Dans ces conditions, la simplification proposée semble une approximation acceptable.

b. Valorisation

Les accords de rachat sont traités comme des prêts ou comme des dépôts. Aussi leur valeur est-elle fondée sur le mouvement initial de fonds. En d'autres termes, le montant de liquidités échangées au début de la période constitue la valeur du nouvel instrument financier. Il n'apparaît pas de gains de détention comme dans le cas des opérations sur titres fermes.

L'intérêt couru est aussi inclus dans la valeur de la transaction. Il est nécessaire d'ajuster le montant comptabilisé en intérêts, d'abord pour en exclure les commissions et frais enregistrés comme coût de service (mais, en pratique, on peut les ignorer lorsque leur montant est négligeable), ensuite pour les opérations sur des actifs libellés en devises étrangères. Dans ce cas, la variation de la valeur imputable à l'évolution du taux de change n'est pas imputée sur la rémunération du prêt/emprunt de fonds.

Le prix de rachat doit être calculé sur la base du taux de change initial et toute différence est comptabilisée en gains (pertes) nominaux de détention dans le compte de réévaluation. Pour des raisons pratiques, il peut être plus facile de partir du montant des gains ou pertes de détention (à condition que l'effet de la variation du taux de change soit bien identifié) et de déduire les intérêts sur les accords de rachat en utilisant une estimation faisant référence à la durée moyenne.

c. Actifs sous-jacents

Le SEC95 et le SCN93 ne traitent que des accords concernant des titres, en général des obligations d'Etat et des bons du Trésor en raison de la profondeur et de la liquidité de leur marché. Dans certains pays, on peut utiliser d'autres actifs, principalement des prêts à des agents non financiers répondant à certains critères. On doit aussi leur appliquer le traitement des accords de rachat. Il convient donc d'élargir la définition de ces accords afin de couvrir tout contrat prévoyant un apport de liquidités pendant une période donnée à un agent économique qui, en contrepartie, fournit en garantie tout actif dont il est le détenteur, avec un engagement de rachat. Cependant, à l'évidence, sauf pour des opérations avec les Banques centrales (ce qui ne concerne pas des unités classées dans les administrations publiques), les accords de rachat portent le plus souvent sur des titres.

d. La clause de rachat

Comme on l'a souligné plus haut, le vendeur initial (cédant/emprunteur de fonds) doit prendre l'engagement ferme de racheter les titres. D'un point de vue légal, l'acheteur ou cessionnaire dispose alors d'un droit indiscutable. A l'échéance, automatiquement, la position initiale sera annulée par une opération inverse, quelles que soient les nouvelles conditions du marché.

Lorsque les contrats stipulent que le vendeur a seulement *une option* de reprise des titres, le traitement relatif aux accords de rachats ne devrait pas s'appliquer. Le montage comporte seulement une sorte de promesse. L'expression de "faux accords de rachat" est parfois utilisée à ce propos. On peut aussi observer cela dans des opérations de vente avec rachat à terme ("sales/buy-backs") dans lesquelles il y a de nombreuses analogies avec les accords de rachat sur le plan de la nature économique de l'opération mais aussi quelques différences techniques. Ces ventes/rachats devraient cependant être traités comme des accords de rachats lorsque le détenteur initial est dans l'obligation stricte de racheter les titres et que le cessionnaire a sans conteste le droit de disposer de nouveau de ses liquidités. En conséquence, les opérations devraient être enregistrées de façon identique et, en cas de nécessité, les sources utilisées pour établir les comptes devraient être corrigées, notamment s'agissant des montants respectifs de portefeuille.

Lorsque le détenteur initial n'a aucun engagement ferme de racheter le (s) actif (s), on devrait considérer qu'il y a un réel transfert de propriété. Pour les titres, il faut comptabiliser une variation du portefeuille de chacune des parties contractantes, sans augmentation du bilan du vendeur. Pour mémoire, l'actif "conditionnel" représentatif de l'option de rachat ne doit pas être recensé dans le compte financier, selon la recommandation du SEC95 au §5.05.

Dans certains cas, l'opération de rachat, même en l'absence de contrainte juridique, est en fait quasiment sûre en raison de la nature des parties. Par exemple, l'accord est conclu entre deux unités incluses dans les administrations publiques. Cependant, la règle relative à l'engagement ferme devrait être appliquée de façon plutôt restrictive. Les comptes nationaux ne devraient y faire exception que dans les cas limités où il est manifeste qu'en cas de conflit l'obligation serait certainement reconnue par des autorités juridiques ou d'arbitrage.

e. Livraison des titres

Selon les réglementations nationales et les pratiques de marché, il est assez fréquent que les titres donnent lieu à une livraison effective à l'acheteur. Cela se produit notamment lorsqu'il y a seulement besoin de modifier les comptes d'un dépositaire au moyen d'un système efficace de règlement-livraison électronique.

Sur le fond, cela ne change pas la nature de l'opération en tant qu'accord de rachat d'un point de vue économique. Cela ajoute cependant de la complexité dans l'élaboration des comptes et peut être source de distorsions comme on le verra plus loin. Comme l'opération est comptabilisée dans les crédits et les dépôts et que le cessionnaire est réputé ne pas avoir acquis les titres, le portefeuille de l'acheteur doit être corrigé lorsque l'actif y a été entré. Il peut en être de même pour le portefeuille du vendeur initial de telle sorte qu'il y conserve bien l'actif, en plus du nouvel instrument représentant le prêt temporaire de liquidités.

Même dans le cas d'une livraison, on admet que le vendeur conserve son droit de propriété sur les titres qu'il a transférés. Le point essentiel est qu'il supporte les risques, par exemple si la valeur des titres s'établissait sous le prix de rachat en raison de l'évolution des conditions de marché. En cas de défaillance de l'émetteur du titre, il devrait reverser au prêteur la somme fixée. Normalement, le vendeur continue de recevoir les gains (comme des intérêts ou des dividendes) que procurent les titres. Cela signifie que si des paiements de la sorte interviennent pendant la durée du contrat, l'acheteur provisoire doit les reverser.

f. Vente de l'actif dans le cadre d'un accord de rachat

Il arrive que l'acheteur (cessionnaire/apporteur de fonds) vende l'actif qu'il a reçu dans le cadre d'un accord de rachat avant le second volet de l'opération. Dans ce cas, il faut procéder à une écriture négative dans le portefeuille de l'acheteur en contrepartie des liquidités que lui procure la vente. Cependant, la relation initiale liée à l'accord de rachat ne disparaît nullement et n'est pas du tout affectée par la seconde opération.

L'acheteur provisoire est obligé de rétrocéder un titre "comparable". C'est pourquoi dans son compte de patrimoine il doit faire apparaître un actif négatif. Cette écriture montre également que l'acheteur est en théorie dorénavant exposé à un risque de marché, ce qui n'était pas le cas avant la revente.

Cependant, ce traitement peut soulever des difficultés qui, cependant, ne sont nullement spécifiques aux opérations engagées par des administrations publiques mais constituent un problème général aux accords de rachat. En un mot, cela peut entraîner une valeur de portefeuille négative chez certains agents économiques. L'identification de telles opérations peut être difficile, notamment pour les flux trans-frontières.

g. Prêts de titres

Dans certains pays, les investisseurs sur les marchés de titres utilisent largement le prêt de titres pour de nombreuses raisons, telles que la couverture de positions à court terme ou la gestion de produits dérivés.

Lorsqu'il y a un flux effectif de liquidités, il est clair, d'un point de vue économique, que cela est vraiment analogue aux accords de rachats. Il n'y a pas de transfert de propriété définitif et il existe un engagement ferme en ce qui concerne l'opération inverse sur titres. Ainsi, l'opération doit être comptabilisée dans les crédits ou les dépôts, selon la règle générale qui a été présentée ci-dessus.

Cette assimilation est tout à fait cohérente avec le SEC95. La dernière phrase du §5.64(a) indique que "l'encours prêté ou faisant l'objet d'un accord de rachat ne modifie pas le compte de patrimoine et demeure enregistré sous AF.332" (dans le cas de titres à long terme mais il en est de même pour les titres à court terme). Il faut alors introduire une écriture négative dans le portefeuille de l'acheteur.

A l'inverse, les prêts de titres sans mouvement de fonds (en général sans garantie et pour de très courtes durées) ne devraient pas être assimilés à un accord de rachat. Ce cas n'est mentionné ni dans le SEC, ni dans le SCN. En fait, c'est une espèce de "prêt-matières" que l'on ne reconnaît pas comme un actif financier. Le paragraphe 6.59 du SEC précise qu'il y a crédit "...lorsque les créanciers prêtent des fonds aux débiteurs". Aucune écriture ne devrait affecter les comptes financiers (en flux et en encours).

En général, dans le système comptable des parties prenantes il n'y a aucun effet sur leur bilan mais éventuellement une écriture de "hors-bilan" pour comptabiliser l'opération inverse à terme. Toutefois, dans certains pays, les portefeuilles tiennent compte directement de la transaction. Il convient de distinguer deux cas.

Lorsqu'on dispose de la distinction entre prêts contre liquidités et prêts sans liquidités, il vaudrait mieux classer la dernière opération sous la rubrique "autres comptes à recevoir/à payer" et non pas en crédits ou dépôts.

Lorsque l'on n'obtient pas cette distinction, le traitement devrait comporter l'estimation (au moyen d'informations spécifiques) de la part de chaque type d'opérations au sein des montants globaux. On peut supposer que seulement une minorité de ces opérations s'effectuent sans échange de liquidités. Aussi, en absence de données fiables, le traitement comme accords de rachat pourrait s'appliquer globalement.

4. Effet sur la dette

Cet effet doit être analysé pour les deux situations pouvant concerner le secteur des administrations publiques au titre de cette catégorie d'actifs financiers.

Lorsqu'une administration publique est "cédant", provisoirement vendeur d'un titre et bénéficiaire de fonds, il y a un effet sur la dette brute dans la mesure où le poste "crédits" (F4) s'accroît au passif du montant des fonds empruntés. Cependant, si l'agent contrepartie est aussi une administration publique, alors l'effet est nul sur la dette publique consolidée.

Lorsqu'une administration publique est "cessionnaire", apportant des fonds à un agent économique classé dans un autre secteur (le plus souvent une institution financière monétaire), il n'y a pas d'effet sur la dette, brute et consolidée. Si les fonds reçus étaient gérés par une autre administration publique (comme le Trésor public), il y aurait un effet expansif sur la dette brute.

Il faut souligner que l'effet est très différent lorsque l'opération n'est pas considérée comme un véritable accord de rachat (voir 3.d), c'est-à-dire s'il n'y a pas d'engagement ferme de dénouer la position. Dans ce cas, il se produit un changement de propriété des actifs. Il n'y a d'effet sur la dette publique que lorsqu'une administration publique effectue des prêts ou emprunts de titres publics avec une contrepartie appartenant à un autre secteur puisque la dette consolidée est soit augmentée (l'actif à déduire diminue), soit réduite (l'actif à déduire s'accroît). La dette publique n'est pas affectée par des opérations portant d'autres titres avec le même type de contrepartie. Il en est de même lorsque la contrepartie est une autre administration publique, quel que soit le type d'instrument concerné.

5. Exemples comptables

Une unité institutionnelle appartenant au secteur des administrations publiques conclut un accord de rachat (sur des bons du Trésor) pour un montant de 100 avec une banque. La durée initiale est de 3 mois. Le prix de rachat est de 101.

1) A la date de création

Administration publique				Banque			
Compte financier							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
F.22	-100			F.22	+100	F.29	+100
F.29	+100						
		B.9	0			B.9	0

2) A l'échéance (en l'absence de remboursement anticipé)

Administration publique				Banque			
Compte non financier							
E			R	E			R
		D41	1	D41	1		
B.9	+1			B.9	-1		
Compte financier							
ΔA			ΔP	ΔA			ΔP
F.22	+101			F.22	-101	F.29	-100
F.29	-100						
		B.9	+1			B.9	-1

Appendice

RÈGLEMENT (CE) N° 475/2000 DU CONSEIL
du 28 février 2000
modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 relatif à l'application du protocole sur la procédure
concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne

(JO L 58, 3.3.2000, p.1)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 104, paragraphe 14, troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission⁽¹⁾,

vu l'avis du Parlement européen⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

(1) Les définitions des termes « public », « déficit » et « investissement » sont établies dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne et dans le règlement (CE) n° 3605/93⁽³⁾ par référence au système européen de comptes économiques intégrés. Le règlement (CE) n° 2223/96⁽⁴⁾ a remplacé ledit système par le système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (ci-après dénommé « SEC 95 »).

(2) La définition de la « dette publique » figurant dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et dans le règlement (CE) n° 3605/93 doit encore être détaillée au moyen d'une référence aux codes de la nomenclature du SEC 95. Dans le cas des produits financiers dérivés, tels que définis dans le SEC 95, il n'existe pas de valeur nominale identique à celle que l'on observe pour les autres titres de créances. De ce fait, les produits financiers dérivés ne doivent pas être inclus dans les engagements constitutifs de la dette publique aux fins du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Pour les engagements ayant fait l'objet d'accords fixant le taux de change, il convient de tenir compte de ce taux lors de la conversion en monnaie nationale.

(3) Le SEC 95 fournit une définition détaillée du produit intérieur brut aux prix courants

du marché, qui est appropriée pour le calcul du rapport entre le déficit public et le produit intérieur brut ainsi que du rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut, visés à l'article 104 du traité.

(4) Les dépenses consolidées d'intérêts des administrations publiques sont un indicateur important pour la surveillance de la situation budgétaire dans les États membres. Les dépenses d'intérêts sont intrinsèquement liées à la dette publique. La dette publique que les États membres doivent notifier à la Commission doit être consolidée à l'intérieur des administrations publiques. Il convient de rendre les niveaux de la dette publique et les dépenses d'intérêts cohérents entre eux. La méthodologie du SEC 95 (point 1.58) reconnaît que, pour certains types d'analyses, des agrégats consolidés présentent davantage d'intérêt que les chiffres globaux bruts. Il convient de préciser les modalités selon lesquelles les chiffres relatifs aux dépenses d'intérêts doivent être fournis par les États membres à la Commission.

(5) Les définitions et codes de nomenclature du SEC 95 peuvent faire l'objet d'une révision dans le cadre de l'harmonisation nécessaire des statistiques nationales ou pour d'autres raisons. Toute révision du SEC 95 ou modification de sa méthodologie est arrêtée par le Conseil ou la Commission, selon les règles de compétence et de procédure fixées par le traité et par le règlement (CE) n° 2223/96.

(6) L'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2223/96 prévoit que l'ancien système européen de comptes économiques intégrés devait continuer d'être utilisé aux fins des rapports des États membres à la Commission dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs pendant une période transitoire jusqu'à la notification du 1er septembre 1999,

⁽¹⁾ OJ C 376 E, 28.12.1999, p.18.

⁽²⁾ Avis conforme rendu le 17 février 2000 (non encore publié au Journal officiel).

⁽³⁾ JO L 332 du 31.12.1993, p. 7.

⁽⁴⁾ JO L 310 du 30.11.1996, p. 1.

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

*(non reproduit ici, voir version modifiée du
Règlement N°3605/93 du Conseil)*

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Il est applicable à partir du 1er janvier 2000.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 28 février 2000.

Par le Conseil

Le président

J. PINA MOURA

RÈGLEMENT (CE) No 3605/93 DU CONSEIL
du 22 novembre 1993
relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité
instituant la Communauté européenne

(JO L 332, 31.12.1993, p.7)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 104 paragraphe 14 troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission⁽¹⁾,

vu l'avis du Parlement européen⁽²⁾,

considérant que les définitions des termes «public», «déficit» et «investissement» sont établies dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs par référence au système européen de comptes économiques intégrés (SEC)⁽³⁾; que des définitions précises faisant référence aux codes de nomenclature du SEC sont nécessaires; que ces définitions peuvent être sujettes à révision dans le cadre de l'harmonisation nécessaire des statistiques nationales ou pour d'autres raisons; que toute révision du SEC sera décidée par le Conseil, selon les règles de compétence et de procédure fixées par le traité;

considérant que la définition de la dette figurant dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs nécessite d'être détaillée au moyen d'une référence aux codes de la nomenclature du SEC;

considérant que la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil, du 13 février 1989, relative à l'harmonisation de l'établissement du produit national brut au prix du marché⁽⁴⁾, fournit une définition détaillée et appropriée du produit intérieur brut au prix du marché;

considérant que, aux termes du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, la Commission est tenue de fournir les données statistiques utilisées dans ladite procédure;

considérant que des règles détaillées sont nécessaires pour organiser la notification rapide et régulière par les États membres à la Commission de leurs déficits prévus et effectifs ainsi que du niveau de leur dette;

considérant que, conformément à l'article 104 paragraphes 2 et 3 du traité, la Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres et examine si la discipline budgétaire a été respectée sur la base de critères de déficit et de dette publics; que la Commission, dans le cas où un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, tient compte de tous les facteurs pertinents; que la Commission doit examiner s'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

SECTION 1
Définitions

*Article premier**

1. Aux fins du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et du présent règlement, les termes figurant aux paragraphes suivants sont définis conformément au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (ci-après dénommé 'SEC 95' adopté par le règlement (CE) n° 2223/96⁽⁵⁾). Les codes entre parenthèses se rapportent au SEC 95.

2. 'Public' signifie ce qui est relatif au secteur des 'administrations publiques' (S.13), subdivisé entre les sous-secteurs 'administration centrale' (S.1311), 'administrations d'États fédérés' (S.1312), 'administrations locales' (S.1313) et 'administrations de sécurité sociale' (S.1314), à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le SEC 95.

⁽¹⁾ JO C 324 du 1. 12. 1993, p. 8. JO C 340 du 17. 12. 1993, p. 8.

⁽²⁾ JO C 329 du 6. 12. 1993.

⁽³⁾ Office statistique des Communautés européennes, «Système européen de comptes économiques intégrés (SEC)», deuxième édition.

⁽⁴⁾ JO L 49 du 21. 2. 1989, p. 26.

* Articles premier, 2, 4, 5 et 7 tels que modifiés par le Règlement N°475/2000 du Conseil (JO L 58, 3.3.2000, p.1).

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juillet 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (JO L 310 du 30.11.1996, p. 1).

L'exclusion des opérations commerciales signifie que le secteur 'administrations publiques' (S.13) comprend seulement les unités institutionnelles qui, à titre de fonction principale, produisent des services non marchands.

3. Le 'déficit (excédent) public' est le besoin de financement (capacité de financement) (B.9) du secteur 'administrations publiques' (S.13), tel que défini dans le SEC 95. Les intérêts compris dans le déficit public sont les intérêts (D.41) tels que définis dans le SEC 95.

4. L'"investissement public' est la formation brute de capital fixe (P.51) du secteur 'administrations publiques' (S.13), telle que définie dans le SEC 95.

5. La 'dette publique' est la valeur nominale de tous les engagements bruts en cours à la fin de l'année du secteur 'administrations publiques' (S.13), à l'exception des engagements dont les actifs financiers correspondants sont détenus par le secteur 'administrations publiques' (S.13).

La dette publique est constituée des engagements des administrations publiques dans les catégories suivantes: numéraires et dépôts (AF.2), titres autres qu'actions, à l'exclusion des produits financiers dérivés (AF.33) et crédits (AF.4), selon les définitions du SEC 95.

La valeur nominale du montant d'un engagement à la fin de l'année est la valeur faciale.

La valeur nominale d'un engagement indexé correspond à sa valeur faciale ajustée de la variation de la valeur du principal résultant de l'indexation, constatée à la fin de l'année.

Les engagements libellés en monnaie étrangère, ou échangés par des accords contractuels à partir d'une monnaie étrangère contre une ou plusieurs autres monnaies étrangères, sont convertis en autres monnaies étrangères au cours convenu dans ces accords et sont convertis en monnaie nationale sur la base du cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année.

Les engagements libellés en monnaie nationale et échangés par des accords contractuels contre une monnaie étrangère sont convertis en monnaie étrangère au cours convenu dans ces accords et sont convertis en monnaie nationale sur la base du cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année.

Les engagements libellés en monnaie étrangère et qui sont échangés par des accords contractuels en monnaie nationale sont convertis en monnaie nationale à un cours convenu dans ces accords.

*Article 2**

Aux fins du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et du présent règlement, le produit intérieur brut est le produit intérieur brut aux prix courants du marché (PIB pm) (B.1*g), tel que défini dans le SEC 95. »

Article 3

1. Les chiffres de déficit public prévu sont les chiffres établis pour l'année courante par les États membres en conformité avec les décisions les plus récentes de leurs autorités budgétaires.

2. Les chiffres de déficit public effectif et de niveau de dette publique effective sont les résultats estimés, semi-définitifs et définitifs pour une année écoulée.

SECTION 2

Règles et champ d'application de la notification

*Article 4**

1. Dès le début de l'année 1994, les États membres notifient à la Commission leurs déficits publics prévus et effectifs, ainsi que le niveau de leur dette publique effective, deux fois par an, la première fois avant le 1er mars de l'année courante (année n) et la deuxième fois avant le 1er septembre de l'année n.

2. Avant le 1er mars de l'année n, les États membres:

- notifient à la Commission leur déficit public prévu pour l'année n, l'estimation à jour de leur déficit public effectif pour l'année n-1, et leurs déficits publics effectifs pour les années n-2, n-3 et n-4,

- fournissent simultanément à la Commission pour les années n, n-1 et n-2 les déficits budgétaires correspondants de leurs comptes publics, selon la définition la plus usuelle dans l'État membre, et les chiffres qui expliquent la transition entre ce déficit budgétaire des comptes publics et leur déficit public. Les chiffres expliquant cette transition qui sont fournis à la Commission incluent notamment les chiffres de besoin de financement sous-secteurs S.1311, S.1312, S.1313 et S.1314,

- notifient à la Commission l'estimation du niveau de leur dette publique effective à la fin de l'année n-1 et le niveau de leur dette publique effective pour les années n-2, n-3 et n-4,

- fournissent simultanément à la Commission pour les années n-1 et n-2 les chiffres qui expliquent la contribution de leur déficit public et des autres facteurs contributifs pertinents à la variation du niveau de leur dette publique.

3. Avant le 1er septembre de l'année n, les États membres:

- notifient à la Commission leur déficit public prévu pour l'année n, mis à jour, ainsi que leur déficit public effectif pour les années n-1, n-2, n-3 et n-4 et se conformément aux dispositions du paragraphe 2 deuxième tiret;

- notifient à la Commission le niveau de leur dette publique effective pour les années n-1, n-2, n-3 et n-4 et se conformément aux dispositions du paragraphe 2 quatrième tiret.

4. Les chiffres de déficit public prévu notifiés à la Commission conformément aux paragraphes 2 et 3 sont exprimés en monnaie nationale et en années budgétaires.

Les chiffres de déficit public effectif et de niveau de la dette publique effective notifiés à la Commission conformément aux paragraphes 2 et 3 sont exprimés en monnaie nationale et en années civiles, à l'exception des estimations à jour pour l'année n-1, qui peuvent être exprimées en années budgétaires.

Dans le cas où l'année budgétaire diffère de l'année civile, les États membres notifient également à la

Commission leurs chiffres de déficit public effectif et de niveau de la dette publique effective en années budgétaires pour les deux années budgétaires qui précèdent la présente année budgétaire.

*Article 5**

Les États membres fournissent à la Commission, selon les modalités indiquées à l'article 4 paragraphes 1, 2 et 3, les chiffres relatifs à leurs dépenses d'investissement public et d'intérêts (consolidés).

Article 6

Les États membres fournissent à la Commission une prévision de leur produit intérieur brut pour l'année n et le montant de leur produit intérieur brut effectif pour l'année n-1, n-2, n-3 et n-4 dans les mêmes délais que ceux indiqués à l'article 4 paragraphe 1.

*Article 7**

En cas de révision du SEC 95 ou de modification de sa méthodologie, à décider par le Conseil ou la Commission, selon les règles de compétence et de procédure fixées par le traité et par le règlement (CE) n° 2223/96, la Commission introduit les nouvelles références au SEC 95 dans les articles 1er, 2 et 4. .

Article 8

Le présent règlement entre en vigueur le 1er janvier 1994.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 22 novembre 1993.

*Par le Conseil
Le président*

Ph. MAYSTADT

Framework for the
Reporting of Government Deficit and Debt Levels
in accordance with Council Regulation (EC) N° 3605/93,
as amended by Council Regulation (EC) N°475/2000,
and the Statements contained in the Council Minutes of 22/11/1993.

- **Reporting before [...] -**

237

Table 1: Reporting of government deficits and debt levels and provision of associated data.

Table 2: Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget deficit and the government deficit.

Table 3: Provision of the data which explain the contributions of the government deficit and the other relevant factors to the variation in the government debt level.

Table 4: Provision of other data in accordance with the statements contained in the Council minutes of 22/11/1993.

Please mention data sources and whether the data supplied are confidential or publicly available

Table 1: Reporting of government deficits and debt levels and provision of associated data in accordance with the definitions and rules laid down in Council Regulation (EC) No 3605/93, as amended by Council Regulation (EC) No 475/2000.

Member State:	ESA 95 codes	Year			
		20.. (1), (2)	20.. (1), (2)	20.. (1)	20.. (1)
Data are in ... (units of currency) Date: .../.../20..		20.. (1), (2)	20.. (1), (2)	20.. (1)	20.. (1)
Net borrowing (-)/ net lending (+)					
General government					
- Central government					
- State government					
- Local government					
- Social security funds					
General government consolidated gross debt					
Level at nominal value outstanding at end of year					
<i>By category:</i>					
Currency and deposits					
Securities other than shares, exc. financial derivatives					
Short-term					
Long-term					
Loans					
Short-term					
Long-term					
Gross fixed capital formation					
Interest (consolidated)					
Gross domestic product at current market prices					
forecast (3)					

(1) Please indicate status of data: estimated, half-finalised, final.

(2) Data for sub-sectors to be provided in accordance with an agreement reached in the Expert Group "Comparison of Budgets".

(3) Forecast of level of government debt to be provided by the Member States in accordance with statement No 7 to the Council Minutes of 23/11/1993.

Table 2: Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget deficit and the government deficit in accordance with article 4 (2), second indent, of Council Regulation (EC) No 3605/93, as amended by Council Regulation (EC) No 475/2000

Member State:	Data are in ... (units of currency) Date: .../.../ 20..	Year		Specifications
		20.. (1)	20.. (1) 20.. planned	
Net balance to be financed (-) by the State				
<i>(public accounts)</i>				
Financial transactions included in the budget				
Loans, granted (+)				
Loans, repayments (-)				
Equities, acquisition (+)				
Equities, sales (-)				
Other financial transactions (+/-)				
Other accounts receivable (+) and payable (-)				
Difference between interest paid (+) and interest accrued (-)				
Net borrowing (+) or net lending (-) of State entities not part of central government				
Net borrowing (-) or net lending (+) of other central government bodies				
Other adjustments (+/-)				
Net borrowing (-)/lending (+) of central government (S.1311)				
<i>(ESA 95 accounts)</i>				
Net borrowing (-) / net lending (+) of state government (S.1312)				
local government (S.1313)				
social security funds (S.1314)				
Net borrowing (-)/lending (+) of general government (S.13)				
<i>(ESA 95 accounts)</i>				
(1) Please indicate status of data: estimated, half-finalised, final.				

Table 3: Provision of the data which explain the contributions of the government balance and the other relevant factors to the variation in the government debt level in accordance with Article 4 (2), fourth indent, of Council Regulation (EC) No 3605/93 and the Statement No 7 to the Council Minutes of 22/11/1993.

Member State:	Year		Specifications
	20.. (1)	20.. (1)	
Net borrowing (+)/lending (-)(B.9) of general government			
<i>(ESA 95 accounts)</i>			
Net acquisition of financial assets (consolidated)			
Currency and deposits (F.2) (+/-)			
Securities other than shares (F.3) (+/-)			
Loans (F.4)			
Granted (+)			
Repayments (-)			
Shares and other equity (F.5)			
Acquisitions (+)			
Sales (-)			
Other financial assets (F.1, F.62 and F.7) (+/-)			
Adjustments (consolidated)			
Net incurrence of liabilities in financial derivatives (F.34) (-/+)			
Net incurrence of other liabilities (F.62 and F.7) (-/+)			
Appreciation(+)/depreciation(-) of foreign-currency debt			
Issuances above(-)/below(+) par			
Difference between interest accrued (EDP D.41)(-), and interest paid (+) and capital uplift (+/-)			
Redemptions of debt above(+)/below(-) par			
Changes in sector classification (K.12.1**) (+/-)			
Other volume changes in financial liabilities (K.7**, K.8**, K.10**) (-)			
Statistical discrepancies			
Discrepancy between financial and capital accounts(+/-)			
Other (+/-)			
Change in government gross debt (2)			
Please note that the sign convention for net borrowing / net lending is different from tables 1 and 2.			
* Due to exchange-rate movements and to swap activity.			
(1) Please indicate the status of the data: estimated, half-finalised, final.			
(3) Forecast change in government debt to be provided in accordance with statement N° 7 by the Member States to the Council minutes of 23/11/1993.			

Index

A

Accord de rachat	
<i>Voir chap. V.3</i>	219
Actifs	
(financiers vs. non financiers)	
<i>Voir chap. II.1</i>	27
(ventes)	
<i>Voir chap. II.2</i>	40
Actifs incorporels (non produits)	
<i>Voir chap. IV.1</i>	163
<i>Voir chap. IV.2</i>	174
Administrations publiques	
(délimitation du secteur)	
<i>Voir partie I</i>	7
(dette)	
<i>Voir partie II.4</i>	77
<i>Voir partie V</i>	201
Aides à l'investissement	
<i>Voir chap. II.1.1</i>	27
<i>chap. II.3.1</i>	64
<i>chap. II.3.2</i>	72
Apport de capitaux	
<i>Voir chap. II.3</i>	64
Apport de capitaux en nature	
<i>Voir chap. II.3.2</i>	72
Autorités monétaires	
<i>Voir chap. II.5</i>	102

B

Banque centrale	
<i>Voir chap. II.5.1</i>	102
Bons du trésor	
<i>Voir chap. II.2.1</i>	40
<i>chap. II.3.1</i>	64
<i>chap. III.3</i>	133
<i>chap. V.1</i>	203
<i>chap. V.3</i>	221

C

Capital-actions (capital social)	
<i>Voir chap. II.3</i>	64
Classement des unités	
<i>Voir partie I</i>	7
Certificats (vouchers)	
<i>Voir chap. II.2.3</i>	52
Concessions (publiques)	
<i>Voir partie IV</i>	161
Cotisations sociales	
<i>Voir chap. III.1</i>	125
<i>chap. III.2</i>	130
Crédit-bail	
<i>Voir partie IV</i>	161
<i>chap. V.1</i>	203

D

Décisions de justice	
<i>Voir chap. III.4</i>	159
Défaillance (financière)	
<i>Voir chap. II.5.2</i>	114
Délimitation du secteur	
(des administrations publiques)	
<i>Voir partie I</i>	7
Dette	
(calcul)	
<i>Voir chap. V.1</i>	203
(garanties)	
<i>Voir chap. II.4.3</i>	99
(reprise et annulation)	
<i>Voir chap. II.4.1</i>	77
(rééchelonnement)	
<i>Voir chap. II.4.2</i>	86
Dette en devises	
<i>Voir chap. V.2</i>	207
Devises	
<i>Voir chap. II.5.1</i>	102
Dividendes	
<i>Voir chap. II.1.1</i>	27
<i>chap. II.2.1</i>	40
<i>chap. II.3.1</i>	64
<i>chap. II.5</i>	102
<i>chap. III.3</i>	133
<i>chap. IV.4</i>	186

E		L	
Effet rétroactif (par décision de justice)		Licences	
<i>Voir chap. III.4</i>	159	<i>Voir chap. IV.2</i>	174
Engagements conditionnels		Licences (UMTS)	
<i>Voir chap. II.4.3</i>	99	<i>Voir chap. IV.2</i>	174
Entreprises		Location simple	
(publiques)		<i>Voir chap. IV.1</i>	163
<i>Voir partie II (II.3 & II.4)</i>	64	<i>Voir chap. IV.4</i>	186
(secteur)			
<i>Voir chap. IV.4</i>	186	M	
F		Moment d'enregistrement	
Fonds de pension		<i>Voir chap. II.2.1</i>	40
<i>Voir chap. I.2</i>	18	<i>chap. II.4.1</i>	77
Fonds propres		<i>partie III</i>	123
<i>Voir chap. II.3.1</i>	64	<i>chap. IV.1</i>	163
<i>chap. IV.3</i>	181	<i>chap. IV.2</i>	174
G		Monétisation/démonétisation de l'or	
Garanties (dette garantie)		<i>Voir chap. II.5.1</i>	102
<i>Voir chap. II.4.3</i>	99		
H		O	
Holding (public)		Obligations	
<i>Voir chap. II.2.1</i>	40	<i>Voir chap. II.2.1</i>	40
<i>Voir chap. II.2.2</i>	48	<i>chap. II.3.1</i>	64
I		<i>chap. III.3</i>	133
Impôts		<i>chap. V.1</i>	203
<i>Voir chap. II.1</i>	27	<i>chap. V.3</i>	221
<i>Voir chap. III.1</i>	125	Opérations de répartition	
<i>Voir chap. IV.2</i>	174	<i>Voir partie III</i>	123
Impôts générés et cotisations sociales		Opération financière	
<i>Voir chap. III.1</i>	125	<i>Voir chap. II.1.1</i>	27
<i>Voir chap. III.2</i>	130	<i>chap. II.2.1</i>	40
Infrastructure (publique)		Or	
<i>Voir chap. IV.4</i>	186	(monétaire)	
Instruments de couverture		<i>Voir chap. II.5.1</i>	102
<i>Voir chap. V.2</i>	207	(monétisation/démonétisation)	
Intérêts		<i>Voir chap. II.5.1</i>	102
<i>Voir chap. II.1</i>	27	Organismes régulateurs du marché	
<i>chap. III.3</i>	133	<i>Voir chap. I.2</i>	18
<i>partie V</i>	201		
Intérêts courus		P	
<i>Voir chap. III.3</i>	133	Prêts	
		<i>Voir partie IV</i>	161
		Privatisation	
		(pays candidats)	
		<i>Voir chap. II.2.3</i>	52
		(recettes)	
		<i>Voir chap. II.2</i>	40
		Produits dérivés (financiers)	
		<i>Voir chap. II.2.3</i>	52
		<i>partie V</i>	201

R

Réalité économique (vs. forme juridique)	
<i>Voir chap. II.1.1</i>	27
Recettes de privatisation	
<i>Voir chap. II.2</i>	40
Rémunération des salariés	
<i>Voir chap. III.2</i>	130
Restitution en nature	
<i>Voir chap. II.2.3</i>	52
Revenu (dans la comptabilité nationale)	
<i>Voir chap. II.1.1</i>	27
Revenu d'entreprise	
<i>Voir chap. II.1.1.</i>	27
<i>chap. II.1.2.</i>	33
<i>chap. II.2.1.</i>	40

S

Secteur (financier)	
<i>Voir chap. II.5</i>	102
Société et activité auxiliaires	
<i>Voir chap. IV.3</i>	181
Sociétés publiques	
<i>Voir partie II</i>	25
Subventions	
<i>Voir partie I</i>	7
<i>chap. II.1.1</i>	27
<i>chap. II.2.2</i>	48
<i>chap. II.3.1</i>	64
<i>chap. III.2</i>	130
Swaps	
<i>Voir chap. V.2</i>	207

T

Téléphonie mobile (licences)	
<i>Voir chap. IV.2</i>	174
Terrain (ventes de)	
<i>Voir chap. IV.2</i>	174
Titres et bons (publics)	
<i>Voir chap. II.2.1</i>	40
<i>chap. II.3.1</i>	64
<i>chap. III.3</i>	133
<i>chap. V.3</i>	221
Transfert en capital	
<i>Voir partie II (II.1-II.4)</i>	27
<i>chap. III.1</i>	125
<i>chap. III.3</i>	133
<i>chap. IV.4</i>	186

U

Unités	
(classement)	
<i>Voir partie I</i>	7
(engagées dans des activités financières)	
<i>Voir chap. I.2</i>	18

V

Vente d'actifs (directe et indirecte)	
<i>Voir chap. II.2.</i>	40
Ventes en cession-bail (<i>sale and leaseback</i>)	
<i>Voir chap. IV.3</i>	181