

**FR**

043439/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 21/12/10

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2010  
COM(2010) 774 final  
Annexe A/Chapitre 20

ANNEXE A

à la proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l’Union  
européenne**

## **ANNEXE A**

# **Chapitre 20: Les comptes des administrations publiques**

### **INTRODUCTION**

20.01 Les activités des administrations publiques sont présentées séparément de celles du reste de l'économie car les pouvoirs, les motivations et les fonctions des administrations publiques sont différents de ceux des autres secteurs. Le présent chapitre porte sur les comptes des administrations publiques ainsi que sur une présentation en statistiques de finances publiques (SFP), qui donne une image intégrée des activités économiques des administrations publiques: recettes, dépenses, déficit/excédent, financement, autres flux économiques et compte de patrimoine.

20.02 Les administrations publiques ont le pouvoir de lever des impôts et d'autres prélèvements obligatoires et de faire adopter des lois qui ont un impact sur le comportement des unités économiques. Les principales fonctions économiques des administrations publiques sont les suivantes:

- a) fournir des biens et des services à la communauté, à des fins de consommation collective (administration des affaires publiques, défense et application de la loi, par exemple) ou individuelle (notamment enseignement, santé, loisirs et services culturels), et en assurer le financement par la fiscalité ou d'autres recettes;
- b) redistribuer le revenu et la richesse au moyen de paiements de transfert (impôts et prestations sociales);
- c) s'engager dans d'autres types de production non marchande.

La **section I** délimite le champ couvert par les administrations publiques.

20.03 La présentation SFP des activités économiques des administrations publiques couvre la séquence normale des comptes d'une façon plus adaptée aux besoins des analystes financiers et des décideurs politiques. La présentation des SFP utilise des agrégats et des soldes comptables définis selon les concepts, les définitions, les classifications et les règles de comptabilisation du SEC, afin qu'ils soient mesurés de façon cohérente par rapport à d'autres variables macroéconomiques et de la même manière que dans d'autres pays. Des éléments tels que l'épargne et la capacité ou le besoin de financement sont déjà disponibles dans la séquence des comptes. D'autres, comme le total des recettes, le total des dépenses, les prélèvements obligatoires et la dette totale, n'apparaissent pas explicitement.

La **section II** décrit la présentation SFP.

20.04 La **section III** contient des règles supplémentaires portant sur des questions plus complexes de classement et de mesure pour le secteur des administrations publiques.

## I. DEFINITION DU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

20.05 Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités d'administration publique et toutes les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes qui se trouvent sous le contrôle d'unités d'administration publique. Il inclut également d'autres producteurs non marchands, identifiés aux points 20.18 à 20.39.

20.06 Les administrations publiques sont des entités juridiques, instituées par décision politique, qui exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur d'autres unités institutionnelles dans un espace donné. Leurs principales fonctions consistent à fournir des biens et des services à la collectivité et aux ménages sur une base non marchande, ainsi qu'à redistribuer le revenu et la richesse.

20.07 Une unité d'administration publique a normalement le pouvoir de lever des fonds par le biais de transferts obligatoires provenant d'autres unités institutionnelles. Afin de répondre aux critères fondamentaux qui qualifient une unité institutionnelle, une unité d'administration publique doit disposer de ressources financières propres, obtenues par le biais de revenus provenant d'autres unités ou reçues d'autres unités d'administration publique sous forme de transferts, et avoir le pouvoir de dépenser ces ressources pour atteindre les objectifs de sa politique. Elle doit également pouvoir emprunter des fonds en son nom propre.

### 1. Identification des unités au sein des administrations publiques

#### *Unités d'administration publique*

20.08 Dans tous les pays, il existe une entité centrale, en particulier à l'intérieur de l'*administration centrale*, qui exerce les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire au niveau national. Ses recettes et ses dépenses sont directement réglementées et contrôlées par un ministère des finances ou un organe équivalent au moyen d'un budget général approuvé par le parlement. Malgré sa taille et sa diversité, cette entité est généralement considérée comme une unité institutionnelle unique. Les ministères, les agences, les conseils administratifs, les commissions, les autorités judiciaires et les organes législatifs font partie de cette unité principale de l'administration publique centrale. Les différents ministères présents en son sein ne sont pas considérés comme des unités institutionnelles distinctes car ils ne disposent pas du pouvoir requis pour détenir des actifs, contracter des engagements ou effectuer des opérations de leur propre chef.

20.09 Les sous-secteurs des administrations publiques (notamment les administrations d'États fédérés et les administrations locales) peuvent inclure de telles unités principales d'administration publique visées au point 20.08,

chacune étant liée à un niveau administratif et une zone géographique déterminés.

- 20.10 Outre cette unité principale, il existe des entités d'administration publique possédant une identité juridique distincte et jouissant d'une large autonomie, libres de déterminer le volume et la composition de leurs dépenses et de disposer d'une source directe de revenu sous forme d'impôts affectés. Ces entités sont souvent créées pour exercer des fonctions particulières, comme la construction de routes ou la production de services non marchands de santé, d'enseignement ou de recherche. Ces entités sont des unités d'administration publique distinctes si elles tiennent une comptabilité complète, possèdent des biens ou des actifs en leur nom propre, s'engagent dans des activités non marchandes pour lesquelles elles sont redevables en droit et peuvent contracter des dettes et conclure des contrats de leur propre chef. Ces unités (pouvant aussi inclure des institutions sans but lucratif contrôlées par une administration publique) sont qualifiées d'«unités extrabudgétaires», parce qu'elles disposent de budgets distincts et reçoivent d'importants transferts provenant du budget central, et que leurs sources principales de financement sont complétées par leurs propres sources de revenus, qui n'entrent pas dans le cadre budgétaire central. Elles sont classées dans le secteur des administrations publiques, sauf s'il s'agit de producteurs majoritairement marchands contrôlés par une autre unité d'administration publique.
- 20.11 Le budget général de n'importe quel niveau d'administration publique peut inclure des entreprises non constituées en sociétés qui sont des producteurs marchands et des quasi-sociétés. Si elles répondent aux critères pour être considérées comme des unités institutionnelles, ces entreprises ne font pas partie des administrations publiques, mais sont classées dans le secteur des sociétés non financières ou financières.
- 20.12 Les administrations de sécurité sociale sont des unités d'administration publique consacrées à la gestion des régimes de sécurité sociale. Les régimes de sécurité sociale sont des systèmes d'assurance sociale qui couvrent l'ensemble ou une grande partie de la collectivité et qui sont imposés et contrôlés par les administrations publiques. Une administration de sécurité sociale est une unité institutionnelle à condition d'avoir une organisation distincte des autres activités des unités d'administration publique, de détenir des actifs et des passifs séparément de ces dernières et d'effectuer des opérations financières pour son propre compte.

*ISBL classées dans le secteur des administrations publiques*

- 20.13 Les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont des producteurs non marchands et qui sont contrôlées par une unité d'administration publique sont des unités du secteur des administrations publiques.
- 20.14 Les pouvoirs publics peuvent choisir de recourir à des institutions sans but lucratif plutôt qu'aux agences gouvernementales pour mener les politiques publiques, car les ISBL sont perçues comme des entités qui sont moins

soumises aux pressions politiques, plus autonomes et plus objectives. C'est ainsi que la recherche et développement ou la définition et la révision périodique des normes dans des domaines tels que la santé, la sécurité, l'environnement et l'enseignement sont des secteurs dans lesquels les ISBL peuvent se révéler plus efficaces que les agences gouvernementales.

- 20.15 Le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. La seule intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité n'est pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle. Les cinq indicateurs de contrôle suivants doivent être pris en compte pour déterminer si une ISBL est sous contrôle public:
- a) nomination des responsables;
  - b) autres dispositions de l'instrument habilitant (obligations figurant dans les statuts de l'ISBL, par exemple);
  - c) accords contractuels;
  - d) degré de financement;
  - e) exposition aux risques.

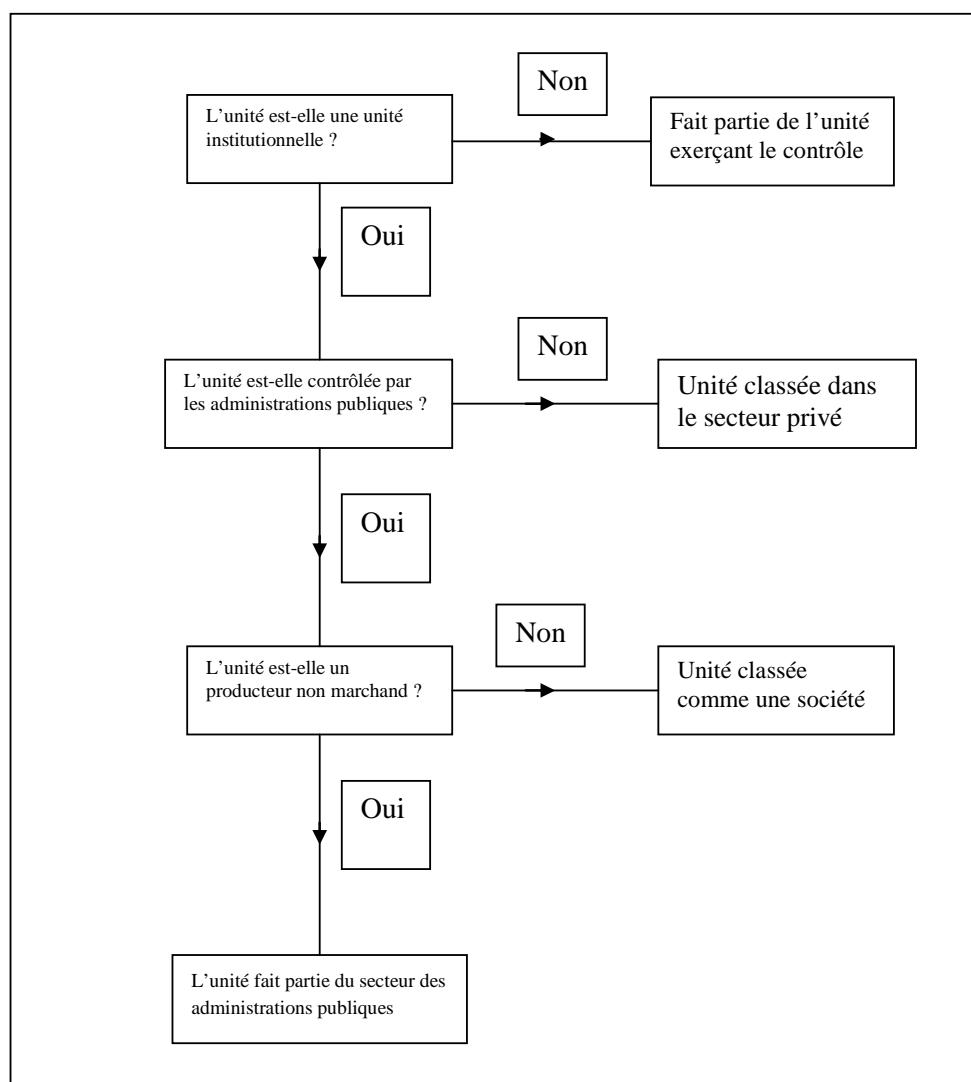
Un indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle. Cependant, si une ISBL principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme en respectant les autres critères, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l'administration publique. Dans la plupart des cas, c'est un ensemble d'indicateurs qui indiquera l'existence d'un contrôle. Ce type de décision implique, par nature, une part de jugement.

- 20.16 Le caractère non marchand d'une ISBL est déterminé de la même manière que pour les autres unités des administration publiques.

## *Autres unités des administration publiques*

20.17 Il peut être difficile d'opter pour telle ou telle classification des producteurs de biens et de services qui opèrent sous l'influence des unités d'administration publique. Les options possibles consistent à les classer dans le secteur des administrations publiques ou, si elles remplissent les critères applicables aux unités institutionnelles, à les considérer comme des sociétés publiques. Dans de tels cas, on utilise l'arbre de décision décrit ci-après.

### **Arbre de décision**



### *Contrôle public*

- 20.18 Le contrôle exercé sur une entité correspond au pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. Pour déterminer l'existence d'un contrôle exercé par les pouvoirs publics, les critères employés sont ceux qui se rapportent au cas des sociétés susceptibles d'être des sociétés publiques, tels qu'énoncés au chapitre 2, point 2.32.

### *Distinction entre marchand et non marchand*

#### Notion de prix économiquement significatifs

- 20.19 Les producteurs non marchands fournissent la totalité ou l'essentiel de leur production à d'autres gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs. Les prix économiquement significatifs sont des prix ayant une influence substantielle sur les quantités de produits que les producteurs sont disposés à offrir et sur les quantités que les acquéreurs souhaitent acheter. Il s'agit du critère utilisé pour classer la production et les producteurs dans le secteur marchand ou non marchand, permettant ainsi de déterminer si une unité institutionnelle dans laquelle les pouvoirs publics disposent d'une participation de contrôle doit être désignée comme un producteur non marchand, auquel cas elle sera classée dans le secteur des administrations publiques, ou comme un producteur marchand, auquel cas elle sera considérée comme une société publique.
- 20.20 Bien que l'évaluation permettant de savoir si un prix est économiquement significatif soit réalisée au niveau de chaque production individuellement, le critère qui détermine le caractère marchand ou non marchand d'une unité est appliqué au niveau de l'unité elle-même.
- 20.21 Il est présumé que les prix sont économiquement significatifs lorsque les producteurs sont des sociétés privées. En revanche, en présence d'un contrôle public, les prix de l'unité peuvent être fixés ou modifiés pour les besoins des politiques publiques, et il pourra alors être plus difficile de déterminer si les prix sont économiquement significatifs. Les sociétés publiques sont souvent établies par les administrations publiques dans le but de fournir des biens et des services que le marché ne produirait pas dans les quantités ou aux prix requis par les politiques publiques. Pour ces unités publiques qui bénéficient du soutien des administrations publiques, les ventes peuvent être suffisantes pour couvrir une grande part de leurs coûts, mais leur réaction aux forces du marché sera différente de celle des sociétés privées.
- 20.22 Dans le but d'analyser la différence entre un producteur marchand et un producteur non marchand, par rapport à l'évolution des conditions du marché, il est utile de préciser quelles sont les unités qui consomment les biens et les services concernés et si le producteur en est le seul fournisseur ou s'il se trouve en situation de réelle concurrence sur le marché.

*Critères relatifs à l'acheteur de la production d'un producteur public*

Production vendue principalement aux sociétés et aux ménages

20.23 Des prix économiquement significatifs sont normalement constatés lorsque les deux conditions essentielles suivantes sont réunies:

- 1) le producteur est incité à ajuster l'offre avec l'objectif de réaliser un profit à long terme ou, au moins, de couvrir avec les ventes son capital et ses autres coûts de production (y compris la consommation de capital fixe);
- 2) les consommateurs sont libres de faire leur choix sur la base des prix facturés.

Production vendue exclusivement aux administrations publiques

20.24 Certains services sont généralement requis en tant que services auxiliaires. Il s'agit d'activités telles que les transports, le financement et les investissements, les achats, la vente, le marketing, les services informatiques, les communications, le nettoyage et l'entretien. Une unité qui fournit ce type de services exclusivement à son unité mère ou à d'autres unités à l'intérieur du même groupe d'unités est une unité auxiliaire. Il ne s'agit pas d'une unité institutionnelle distincte et elle est classée avec son unité mère. Les unités auxiliaires fournissent la totalité de leur production à leurs propriétaires en vue d'une utilisation comme consommation intermédiaire ou formation brute de capital fixe.

20.25 Si un producteur public vend exclusivement aux administrations publiques et qu'il est le seul fournisseur de ses services, il est présumé être un producteur non marchand, sauf s'il se trouve en situation de concurrence avec un producteur privé. Un exemple typique concerne la réponse à un appel d'offres lancé par les pouvoirs publics dans des conditions commerciales, les paiements effectués par les administrations publiques étant par conséquent liés uniquement aux services fournis.

20.26 Si un producteur public est un fournisseur parmi d'autres pour les administrations publiques, il est considéré comme un producteur marchand dès lors qu'il se trouve en situation de concurrence avec d'autres producteurs sur le marché et que ses prix répondent aux critères généraux des prix économiquement significatifs, comme indiqué aux points 20.19 à 20.22.

Production vendue aux administrations publiques et à des tiers

20.27 Si un producteur public est le seul fournisseur de ses services, il est présumé être un producteur marchand dès lors que ses ventes à des unités qui ne font pas partie des administrations publiques représentent plus de la moitié de sa production totale ou que ses ventes aux administrations publiques répondent aux conditions liées aux appels d'offres indiquées au point 20.25.

20.28 S'il existe plusieurs fournisseurs, un producteur public est un producteur marchand s'il se trouve en situation de concurrence avec les autres producteurs en répondant à un appel d'offres lancé par les pouvoirs publics.

#### Le test marchand/non marchand

20.29 La classification sectorielle des unités d'administration publique au sens strict engagées dans la production de biens et services non marchands et/ou dans la redistribution du revenu et de la richesse ne soulève pas de difficulté.

Pour les autres producteurs opérant sous le contrôle d'une administration publique, une évaluation de leur activité et de leurs ressources est nécessaire. Afin de décider si ce sont des unités marchandes, vendant à des prix économiquement significatifs, les critères décrits aux paragraphes 20.19 à 20.28 doivent être examinés. En résumé, les conditions sont les suivantes:

- a) le producteur est une unité institutionnelle (condition nécessaire, *voir aussi l'arbre de décision au paragraphe 20.17*);
- b) le producteur ne se consacre pas à la production de services auxiliaires;
- c) le producteur n'est pas le seul fournisseur de biens et services à l'administration publique ou, s'il l'est, il a des concurrents;
- d) le producteur est incité à ajuster son offre pour développer une activité profitable et viable, à opérer dans des conditions de marché et à remplir ses obligations financières.

La capacité à développer une activité marchande sera vérifiée en particulier par le critère quantitatif habituel (le critère des 50 %), reposant sur le ratio des ventes aux coûts de production (tels que définis aux paragraphes 20.30 et 20.31). Pour être un producteur marchand, l'unité publique doit couvrir au moins 50 % de ses coûts par ses ventes au cours d'une période continue de plusieurs années.

20.30 Pour le test marchand/non marchand, les ventes de biens et de services correspondent aux recettes des ventes, c'est-à-dire à la production marchande (P.11) augmentée, le cas échéant, des paiements au titre de la production non marchande (P.131). La production pour compte propre n'est pas considérée comme faisant partie des ventes dans ce contexte. Les ventes excluent également tous les paiements reçus des administrations publiques, sauf si ceux-ci sont aussi accordés aux autres producteurs qui exercent la même activité.

20.31 Les coûts de production correspondent à la somme de la consommation intermédiaire, de la rémunération des salariés, de la consommation de capital fixe et des autres impôts sur la production. Aux fins du test marchand/non marchand, les coûts de production sont augmentés de la charge d'intérêts nette et diminués, le cas échéant, de la valeur de toute production imputée, notamment la production pour compte propre. Les subventions sur la production ne sont pas déduites.

## *L'intermédiation financière et le domaine des administrations publiques*

- 20.32 Le cas des unités engagées dans des activités financières nécessite une considération particulière. L'intermédiation financière est l'activité par laquelle des unités acquièrent des actifs financiers et, simultanément, contractent des engagements en leur nom propre par le biais d'opérations financières.
- 20.33 Un intermédiaire financier s'expose lui-même au risque en souscrivant des engagements en son nom propre. Si, par exemple, une unité financière publique gère des actifs mais ne s'expose pas elle-même au risque en souscrivant des engagements pour son propre compte, elle n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et elle est classée dans le secteur des administrations publiques plutôt que dans celui des sociétés financières.
- 20.34 Appliquer le critère quantitatif du test marchand/non marchand aux sociétés publiques engagées dans l'intermédiation financière ou dans la gestion d'actifs n'est généralement pas pertinent, car leurs ressources proviennent à la fois de revenus de la propriété et de gains de détention.

## **2. Cas limites**

### *Têtes de groupe public*

- 20.35 Les têtes de groupe public sont des entités dont la fonction principale consiste à exercer le contrôle et la direction d'un groupe de filiales placées sous le contrôle d'une unité d'administration publique. On distingue deux cas:
- dans la mesure où la tête de groupe public est une unité institutionnelle et est engagée dans la gestion de producteurs marchands, elle est classée en fonction de l'activité principale du groupe, à savoir dans le secteur S.11 si l'activité principale vise à produire des biens et des services non financiers ou dans le secteur S.12 si le groupe produit principalement des services financiers (voir aussi points 2.23 et 2.59);
  - si la tête de groupe public n'est pas une unité institutionnelle (elle est alors assimilable à une simple «coquille») et si elle agit comme un agent des administrations publiques à des fins de politique générale, telles que la canalisation de fonds entre les filiales ou l'organisation de la privatisation ou de la défaisance, elle est classée dans le secteur des administrations publiques.
- 20.36 Le terme de «tête de groupe public» employé ici désigne des unités qui sont également connues sous la dénomination de «sociétés holding publiques».
- 20.37 Les filiales faisant partie du groupe qui exercent des activités de production et disposent d'une comptabilité complète sont considérées comme des unités institutionnelles, même si elles ont cédé une partie de leur autonomie de décision à l'organisation centrale (voir point 2.13). Le test marchand/non

marchand est appliqué aux unités individuelles. Il peut ainsi arriver qu'une filiale se distingue des autres et soit reconnue comme non marchande et donc classée dans le secteur des administrations publiques.

#### *Fonds de pension*

- 20.38 Les régimes de pension d'employeurs sont des systèmes mis en place dans le but de verser des prestations de retraite à leurs participants, sur la base d'une relation contractuelle entre employeur et salarié. Ces systèmes peuvent être des régimes avec constitution de réserves, sans constitution de réserves ou avec constitution partielle de réserves.
- 20.39 Un régime à cotisations définies avec constitution de réserves, mis en place par une unité d'administration publique, mais sans garantie des administrations publiques concernant le niveau des pensions dues et avec un niveau des pensions incertain car dépendant de la performance des actifs, n'est pas considéré comme un régime de sécurité sociale. Par conséquent, l'unité identifiée comme celle qui gère le régime, de même que le fonds en lui-même (s'il s'agit d'une unité institutionnelle distincte), sont considérés comme des sociétés financières, classées dans le sous-secteur des sociétés d'assurance et des fonds de pension.

#### *Quasi-sociétés*

- 20.40 Les quasi-sociétés sont des entreprises non constituées en sociétés qui fonctionnent comme si elles étaient des sociétés. Les quasi-sociétés sont traitées comme des sociétés, c'est-à-dire comme des unités institutionnelles distinctes des unités auxquelles elles appartiennent, en raison de leur comportement économique et financier différent. Ainsi, les établissements marchands contrôlés par les unités d'administration publique et considérés comme des quasi-sociétés publiques sont regroupés avec les sociétés dans le secteur des sociétés non financières ou dans le secteur des sociétés financières.
- 20.41 Un établissement public ou un groupe d'établissements publics engagés dans le même type de production sous une direction commune est considéré comme une quasi-société publique si:
- il fait payer, pour ses produits, des prix économiquement significatifs;
  - il est censé être autonome dans ses décisions;
  - il tient une comptabilité complète, qui permet d'identifier et de calculer séparément son solde d'exploitation, son épargne et la valeur de ses actifs et passifs, ou bien il lui est possible d'établir une telle comptabilité complète.
- 20.42 Le montant du revenu prélevé sur une quasi-société au cours d'une période comptable donnée est fixé par le propriétaire. Ce prélèvement équivaut au paiement d'un dividende par une société à ses actionnaires. Le montant des bénéfices conservés au sein de la quasi-société est déterminé selon le

montant du revenu prélevé. Le propriétaire peut investir plus de capital dans l'entreprise ou bien en retirer en cédant certains de ses actifs; ces flux de capital doivent aussi pouvoir être identifiés dans les comptes chaque fois qu'ils ont lieu. Les flux d'investissements et de revenus de la propriété dans la quasi-société sont enregistrés de la même façon que les flux similaires dans les sociétés. Les aides à l'investissement sont notamment enregistrées comme des transferts en capital.

- 20.43 Les entités de production qui ne sont pas considérées comme des quasi-sociétés restent intégrées dans les unités d'administration publique auxquelles elles appartiennent. Bien que les unités d'administration publique se composent majoritairement de producteurs non marchands, des établissements marchands peuvent exister au sein d'une unité d'administration publique. Les ventes de ces établissements marchands s'ajoutent aux ventes résiduelles, qui représentent une production secondaire vendue par des établissements non marchands à des prix économiquement significatifs. Par conséquent, une unité d'administration publique peut très bien enregistrer un excédent net d'exploitation qui n'est pas égal à zéro et qui correspond à l'excédent net d'exploitation généré par les établissements marchands.

#### *Agences de restructuration*

- 20.44 Certaines unités publiques sont impliquées dans la restructuration de sociétés, qui peuvent ou non être contrôlées par les administrations publiques. Ces agences de restructuration peuvent être des unités publiques créées de longue date ou des organismes spécialement mis en place à cette fin. Les administrations publiques financent la restructuration de différentes façons, soit directement par des injections de capital (transferts en capital, crédits ou prises de participations), soit indirectement en octroyant des garanties. Les principaux critères de classement sectoriel de ces agences de restructuration sont la question de savoir si ces entités sont des intermédiaires financiers, le caractère marchand de leur activité principale ainsi que le degré de risque assumé par l'agence publique. Dans de nombreux cas, ce degré de risque est faible, en raison du fait que l'agence de restructuration opère avec un soutien financier public et pour le compte des pouvoirs publics. Les agences de restructuration peuvent gérer des opérations de privatisation ou de défaillance.

#### *Agences de privatisation*

- 20.45 Le premier type d'agence de restructuration a vocation à gérer la privatisation d'unités du secteur public. On distingue deux cas:
- a) l'unité de restructuration, quel que soit son statut juridique, agit comme un agent direct des pouvoirs publics ou a une durée de vie limitée. Sa principale fonction est de redistribuer le revenu et la richesse nationale, en canalisant les fonds d'une unité à l'autre. L'unité de restructuration est alors classée dans le secteur des administrations publiques;

- b) l'unité de restructuration est une société holding qui contrôle et gère un groupe de filiales et consacre seulement une petite partie de son activité à diriger la privatisation et à canaliser des fonds d'une filiale à l'autre pour le compte des pouvoirs publics et à des fins de politique générale. L'unité est classée comme une société et les éventuelles opérations effectuées pour le compte des pouvoirs publics doivent être reclassées via les administrations publiques.

#### *Structures de défaisance*

- 20.46 L'autre type d'agence de restructuration s'occupe des actifs dépréciés et peut être mis en place dans le contexte d'une crise bancaire ou financière. Ces agences sont appelées «structures de défaisance» ou «banques poubelles» (*«bad banks»*). Une telle agence de restructuration doit être classée en fonction du degré de risque auquel elle s'expose et au vu du niveau de soutien financier des administrations publiques.

Dans les cas les plus courants, l'agence de restructuration achète des actifs au-dessus des prix du marché avec le soutien financier direct ou indirect des pouvoirs publics. Le résultat de ses activités est une redistribution du revenu et de la richesse nationale. Dans la mesure où la structure de défaisance ne s'expose pas elle-même au risque, elle est classée dans le secteur des administrations publiques.

#### *Entités à vocation spéciale*

- 20.47 Les entités (ou véhicules) à vocation spéciale (en anglais *«special purpose entities or vehicles»*, SPE ou SPV) peuvent être mises en place par des administrations publiques ou par des entités privées pour des raisons de commodité financière. Les SPE peuvent être impliquées dans des opérations fiscales, y compris la titrisation d'actifs, l'emprunt pour le compte des pouvoirs publics, etc. Ces SPE ne sont pas des unités institutionnelles distinctes si elles sont résidentes. Ces entités sont classées en fonction de l'activité principale du propriétaire et les SPE qui réalisent des opérations fiscales sont classées dans le secteur des administrations publiques.

- 20.48 Les SPE non résidentes sont considérées comme des unités institutionnelles distinctes. Tous les flux et positions de stocks entre les administrations publiques et la SPE non résidente sont enregistrés dans les comptes des administrations publiques et de la SPE. En outre, lorsque ces SPE non résidentes souscrivent des emprunts publics ou engagent des dépenses publiques à l'étranger, même si aucun flux n'est enregistré entre les administrations publiques et la SPE en liaison avec ces activités budgétaires, les opérations sont imputées dans les comptes des administrations publiques et de l'entité non résidente, afin de refléter les activités budgétaires des administrations publiques. Si une SPE non résidente s'engage dans une opération de titrisation sans vente d'actifs, l'opération est traitée comme une opération d'emprunt des administrations publiques. La substance économique de cette opération est prise en compte en imputant un emprunt des administrations publiques auprès de la SPE non résidente à concurrence

de la même valeur; simultanément, la SPE contracte un passif auprès du créancier étranger.

#### *Coentreprises («joint ventures»)*

- 20.49 De nombreuses unités publiques passent des accords avec des entités privées ou d'autres unités publiques pour mener conjointement toute une variété d'activités. Ces activités peuvent avoir pour résultat une production marchande ou non marchande. Les opérations conjointes peuvent, en gros, être structurées selon l'un des trois modes suivants: unités contrôlées conjointement, appelées ici «coentreprises» ou «joint ventures», opérations contrôlées conjointement et actifs contrôlés conjointement.
- 20.50 Une coentreprise implique l'établissement d'une société, d'un partenariat ou d'une autre unité institutionnelle dans laquelle chaque partie exerce un contrôle conjoint sur les activités de l'unité. En tant qu'unité institutionnelle, la coentreprise peut passer des contrats en son propre nom et lever des fonds pour ses propres besoins. Une coentreprise tient ses propres comptes.
- 20.51 En temps normal, le pourcentage correspondant à la part détenue est suffisant pour déterminer la nature du contrôle. Si chaque propriétaire détient un pourcentage égal de la coentreprise, d'autres indicateurs de contrôle doivent être pris en considération.
- 20.52 Les unités publiques peuvent également conclure des accords d'exploitation conjointe qui ne sont pas gérés par des unités institutionnelles distinctes. Dans ce cas, il n'existe aucune unité à classer, mais il convient de veiller à ce que la propriété des actifs soit correctement enregistrée et que les accords de partage des recettes et des dépenses soient établis conformément aux dispositions du contrat qui régit l'exploitation conjointe. Par exemple, deux unités peuvent se mettre d'accord sur la responsabilité des différentes étapes d'un processus de production conjoint, ou bien une unité peut détenir un actif ou un ensemble d'actifs liés, mais les deux unités conviennent de partager les recettes et les dépenses.

#### *Organismes régulateurs du marché*

- 20.53 Les organismes publics actifs dans le domaine de l'agriculture exercent deux types d'activité:
- acheter, stocker et vendre des produits agricoles et alimentaires sur le marché, ou
  - faire office, à titre principal ou exclusif, de distributeur de subventions ou d'autres transferts aux producteurs.

Dans le premier cas, puisque l'unité institutionnelle agit comme un producteur marchand, elle est classée dans le secteur des sociétés non financières (S.11). Dans le second cas, l'unité institutionnelle est classée dans le secteur des administrations publiques (S.13).

20.54 Lorsque l'organisme régulateur du marché exerce les deux activités décris au point 20.53, il est divisé en deux unités institutionnelles, en fonction de l'activité principale, la première étant classée dans le secteur des sociétés non financières (S.11) et la seconde dans le secteur des administrations publiques (S.13). Si une telle séparation pose problème, l'une des solutions conventionnelles consiste à adapter le test de classement sectoriel habituel en appliquant un critère «d'activité principale» sur la base des coûts. Si les coûts de l'unité sont très largement liés à l'activité de régulation du marché, l'unité est classée dans le secteur des sociétés non financières. Un seuil de 80 % pour le rapport des coûts sur les ventes est recommandé. Si le rapport entre les coûts et les ventes associés à l'activité de régulation est inférieur à ce seuil, l'unité est classée dans le secteur des administrations publiques (S.13).

#### *Autorités supranationales*

20.55 Certains pays sont partie à un accord institutionnel en vertu duquel ils participent à une autorité supranationale. Un tel accord implique normalement des transferts monétaires entre les pays membres et l'autorité supranationale et inversement. L'autorité supranationale s'engage également dans une production non marchande. Dans les comptes nationaux des pays membres, les autorités supranationales sont des unités institutionnelles non résidentes qui sont classées dans un sous-secteur spécifique du reste du monde.

### **3. Les sous-secteurs des administrations publiques**

20.56 En fonction de l'organisation administrative et juridique, il existe en général plusieurs niveaux d'administration publique dans un pays. Le chapitre 2 décrit trois niveaux d'administration, à savoir l'administration centrale, les administrations d'États fédérés (ou administrations régionales) et les administrations locales, avec un sous-secteur pour chaque niveau. Outre ces niveaux administratifs, l'existence d'un système de sécurité sociale, la place qu'il occupe et son rôle dans la politique budgétaire nécessitent que des statistiques soient établies pour l'ensemble des unités de sécurité sociale, en tant que quatrième sous-secteur distinct des administrations publiques. Tous les pays ne sont pas dotés de tous ces niveaux: certains ont seulement une administration centrale ou une administration centrale et un seul autre niveau inférieur. Dans les pays qui disposent de plus de trois niveaux, les différentes unités doivent toutes être classées dans l'un des niveaux décrits ci-dessus.

#### *Administration centrale*

20.57 **Le sous-secteur de l'administration centrale** (S.1311) se compose de toutes les unités d'administration publique ayant une sphère de compétence nationale, à l'exception des unités de sécurité sociale. Le pouvoir politique de l'administration centrale d'un pays s'étend sur la totalité du territoire national. L'administration centrale a le pouvoir de lever des impôts sur toutes les unités institutionnelles, résidentes et non résidentes, qui ont des activités économiques dans le pays. En règle générale, l'administration centrale est responsable de la prestation de services collectifs au profit de la population

dans son ensemble (défense nationale, relations avec les autres pays, ordre et sécurité publics, par exemple), ainsi que de la régulation du système social et économique du pays. Elle peut, en outre, engager des dépenses pour fournir des services qui, comme l'enseignement ou la santé, profitent principalement aux ménages pris individuellement, et elle peut effectuer des transferts vers d'autres unités institutionnelles, y compris d'autres niveaux administratifs.

- 20.58 L'établissement de statistiques pour l'administration centrale est important en raison du rôle particulier que celle-ci joue dans l'analyse des politiques économiques. C'est principalement par l'intermédiaire de l'administration centrale que la politique budgétaire influe sur les pressions inflationnistes ou déflationnistes au sein de l'économie. En général, c'est au niveau de l'administration centrale qu'un organe de décision formule et applique les politiques axées sur des objectifs économiques nationaux.
- 20.59 Dans la plupart des pays, l'administration centrale constitue un sous-secteur vaste et complexe. Elle se compose, en général, d'un noyau central de services ou de ministères qui constituent une seule unité institutionnelle, ainsi que de divers organismes opérant sous le contrôle de l'administration centrale, mais possédant une identité juridique propre et une autonomie suffisante pour former des unités d'administration centrale supplémentaires.
- 20.60 Ce noyau central correspond à l'État central ou fédéral et est ici désigné par le terme d'**administration centrale budgétaire**, ce qui souligne le fait que le «budget» représente un élément essentiel de ses principaux états financiers. Cela laisse supposer que le budget fournit une délimitation implicite de cette unité institutionnelle sous-jacente de l'administration centrale. Cette unité, parfois désignée par le terme d'«État», ne doit pas être confondue avec la notion d'administration d'États fédérés, comme les provinces, Länder, cantons, républiques, préfectures ou régions administratives existant dans un système fédéral de gouvernement. Lors de l'établissement de la séquence complète des comptes de l'administration centrale budgétaire, il s'avère souvent judicieux d'inclure les activités des fonds extrabudgétaires, quand ceux-ci ne sont pas des unités institutionnelles, ainsi que, de manière générale, toutes les opérations du Trésor qui ne figurent pas dans le budget.
- 20.61 L'autre composante de l'administration centrale regroupe les *autres organismes d'administration centrale*, également appelés unités extrabudgétaires, qui comprennent les agences ou entités extrabudgétaires qui remplissent les critères qualifiant les unités institutionnelles, les entreprises publiques non marchandes dotées de la personnalité juridique et les ISBL non marchandes sous contrôle public.
- 20.62 L'administration centrale peut être scindée en deux composantes: *l'administration centrale budgétaire* (État central ou fédéral) et *les organismes divers d'administration centrale*. Cette scission est une question d'appréciation et peut être influencée par des considérations pratiques. L'un des critères importants est la couverture institutionnelle du «budget». Toutefois, la composition exacte doit être connue avec précision et convenue entre les statisticiens au niveau national, de manière à renforcer la cohérence

des données sources. La capacité à établir une séquence complète de comptes pour ces deux «sous-secteurs» de l'administration centrale est importante pour évaluer la qualité des données.

#### *Administrations d'États fédérés*

- 20.63 Le sous-secteur des *administrations d'États fédérés* (S.1312) se compose de toutes les unités d'administration publique d'un système fédéral de gouvernement dont la sphère de compétence couvre un État fédéré ou une région, à l'exception éventuellement des unités de sécurité sociale. Un État fédéré représente la zone géographique la plus étendue pouvant constituer une subdivision politique ou administrative du pays. Ces zones sont aussi désignées par des termes tels que provinces, Länder, cantons, républiques ou régions administratives. Elles jouissent toutes du niveau de pouvoir suffisant requis dans un système fédéral de gouvernement. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire des administrations d'États fédérés s'étendent sur tout le territoire d'un État fédéré donné, lequel inclut généralement de nombreuses localités, mais ils ne s'étendent pas aux autres États fédérés. Les administrations d'États fédérés n'existent pas dans un grand nombre de pays. Dans les pays qui fonctionnent selon le système fédéral, il arrive que les administrations des États fédérés aient des pouvoirs et des responsabilités considérables, ce qui justifie alors l'élaboration d'un compte du sous-secteur des administrations d'États fédérés.
- 20.64 Une administration d'État fédéré a en général le pouvoir fiscal de lever des impôts sur les unités institutionnelles qui résident sur son territoire de compétence ou y exercent des activités économiques. Pour être reconnue comme une unité d'administration publique, l'entité en question doit avoir le droit de posséder des actifs, de se procurer des ressources financières et de contracter des engagements pour son compte propre; elle doit aussi pouvoir dépenser ou affecter, en fonction de ses propres politiques, une partie au moins des impôts et des autres recettes qu'elle perçoit. En revanche, l'entité peut recevoir de l'administration centrale des transferts affectés à certains objectifs spécifiques. Une administration d'État fédéré est en mesure de nommer des fonctionnaires, indépendamment d'un contrôle administratif externe. Si une entité administrative opérant au niveau d'un État fédéré dépend entièrement de fonds attribués par l'administration centrale et si cette dernière dicte également la façon dont ces fonds doivent être dépensés, cette entité est un organisme de l'administration centrale.

#### *Administrations locales*

- 20.65 Le sous-secteur des *administrations locales* (S.1313) se compose des unités d'administration publique ayant une sphère de compétence locale (à l'exception éventuellement des unités de sécurité sociale). Les administrations locales fournissent généralement aux résidents locaux un large éventail de services, dont certains sont parfois financés par des aides provenant des niveaux d'administration plus élevés. Les statistiques relatives aux administrations locales couvrent toute une variété d'unités d'administration publique, notamment les départements, cantons, comtés,

communes, municipalités, villes, communautés urbaines, arrondissements urbains, districts scolaires et districts de distribution des eaux ou de services sanitaires. Il arrive souvent que des unités d'administration locale ayant des responsabilités fonctionnelles différentes jouissent de l'autorité sur les mêmes zones géographiques. C'est ainsi que des unités d'administration publique distinctes représentant une commune, un comté et un district scolaire peuvent exercer leur autorité sur la même zone. En outre, plusieurs administrations locales voisines peuvent instituer une unité d'administration publique dotée d'une autorité régionale qui rend compte à chacune d'entre elles. Ces unités sont classées dans le sous-secteur des administrations locales.

- 20.66 Les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif des unités d'administration locale se limitent aux plus petits des territoires géographiques distingués à des fins administratives et politiques. L'étendue de leur pouvoir est généralement beaucoup plus limitée que celle du pouvoir de l'administration centrale ou des administrations d'États fédérés. Les unités d'administration locale peuvent ou non être habilitées à lever des impôts sur les unités institutionnelles qui résident sur leur territoire ou les activités économiques qui s'y déroulent. Elles dépendent souvent des aides provenant des niveaux supérieurs d'administration et agissent, dans une certaine mesure, en qualité d'agents des administrations centrales ou des administrations d'États fédérés. Toutefois, pour être traitées comme des unités institutionnelles, elles doivent avoir le droit de posséder des actifs, de se procurer des ressources financières et de contracter des engagements en empruntant en leur nom propre. Elles doivent également disposer d'une certaine latitude dans l'utilisation de ces ressources et avoir la capacité de nommer leurs propres fonctionnaires, indépendamment d'un contrôle administratif externe.

#### *Sécurité sociale*

- 20.67 Le sous-secteur de la *sécurité sociale* (S.1314) comprend toutes les unités de sécurité sociale, indépendamment du niveau administratif qui gère ou administre les régimes. Si un régime de sécurité sociale ne répond pas aux critères requis pour être qualifié d'unité institutionnelle, il est classé avec son unité mère dans l'un des autres sous-secteurs du secteur des administrations publiques. Si les hôpitaux publics fournissent un service non marchand à la communauté dans son ensemble et s'ils sont contrôlés par des régimes de sécurité sociale, ils sont classés dans le sous-secteur de la sécurité sociale.

## **II. PRÉSENTATION EN STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES**

### **1. Cadre**

- 20.68 L'expérience a montré que, pour les administrations publiques, une présentation alternative à la séquence des comptes du cadre central du SEC était mieux adaptée pour répondre à certaines exigences analytiques. Cette alternative est appelée «présentation en statistiques de finances publiques» (SFP). Elle offre une image différente, mais toujours intégrée des comptes

des administrations publiques, avec les mesures suivantes de leur activité économique: recettes, dépenses, déficit/excédent, financement, autres flux économiques et compte de patrimoine.

- 20.69 La présentation en statistiques de finances publiques sur la base du SEC regroupe les opérations enregistrées dans les différents comptes d'opérations courantes, dans le compte de capital et dans le compte financier du SEC, en les réorganisant sous la forme d'une présentation plus appropriée pour l'analyse budgétaire, au sein d'un compte unique (pour les opérations non financières).
- 20.70 Dans le système SFP, le concept de recettes est défini comme l'agrégat de toutes les opérations enregistrées en ressources positives dans le cadre central du SEC et en subventions à recevoir dans les comptes courants, ainsi que des transferts en capital à recevoir enregistrés dans le compte de capital. Les dépenses constituent un agrégat de toutes les opérations enregistrées en emplois positifs et en subventions à payer dans les comptes courants, ainsi que des dépenses en capital (formation brute de capital et transferts en capital à payer) enregistrées dans le compte de capital. Ces mesures des recettes et des dépenses sont spécifiques à la présentation en statistiques de finances publiques, mais les opérations sous-jacentes sont celles du SEC.
- 20.71 La différence entre les recettes et les dépenses, équivalente à l'excédent ou au déficit, correspond à la capacité ou au besoin de financement (B.9). Le financement de l'excédent ou du déficit apparaît dans le compte financier, qui reflète les acquisitions nettes d'actifs financiers et l'accroissement net des passifs. Les recettes et les dépenses s'accompagnent d'écritures de contrepartie dans le compte financier. Les opérations financières peuvent également donner lieu à deux écritures dans le compte financier. Cette règle découle du principe de la partie double, selon lequel toute opération doit avoir une opération de contrepartie dans le compte financier. En principe, la capacité ou le besoin de financement peut être calculé(e) également à partir des opérations sur actifs et passifs financiers.
- 20.72 La présentation SFP est illustrée ci-dessous:

Présentation en statistiques de finances publiques

- Recettes
- Impôts
- Cotisations sociales
- Ventes de biens et de services
- Autres recettes courantes
- Transferts en capital (recettes)

moins	Dépenses
	Consommation intermédiaire
	Rémunération des salariés
	Intérêts
	Subventions
	Prestations sociales
	Autres dépenses courantes
	Transferts en capital (dépenses)
	Dépenses d'investissement
égale	Capacité/besoin de financement
égale	Opérations sur actifs et passifs financiers (financement)

- 20.73 Des comptes supplémentaires du système SFP sont consacrés aux autres flux économiques et aux comptes de patrimoine, en parfaite cohérence avec la séquence des comptes du SEC. Ces comptes permettent une réconciliation complète de la variation du compte de patrimoine et des flux qui ont lieu durant la période comptable considérée. L'identité suivante s'applique à chaque actif ou passif:

	Compte de patrimoine d'ouverture
<i>plus</i>	opérations
<i>plus</i>	réévaluations
<i>plus</i>	autres changements de volume
<i>égale</i>	Compte de patrimoine de clôture

- 20.74 Le compte de patrimoine fait apparaître le total des actifs (financiers et non financiers) de même que l'encours de passifs, ce qui permet de déduire la valeur nette en tant que total des actifs moins total des passifs et la valeur nette financière en tant que total des actifs financiers moins total des passifs.
- 20.75 Les *statistiques de finances publiques* présentent les performances financières des administrations publiques et de leurs sous-secteurs, ou de n'importe quel groupe d'unités d'administration publique, ainsi que celles d'unités institutionnelles prises individuellement, comme l'administration centrale budgétaire.

## 2. Recettes

20.76 Les recettes sont des opérations qui augmentent la valeur nette et ont un impact positif sur la capacité (+) ou le besoin (-) de financement. Les recettes des administrations publiques se composent généralement en majorité de prélèvements obligatoires par les administrations publiques sous la forme d'impôts et de cotisations sociales. Pour certains niveaux d'administration publique, les transferts d'autres unités d'administration publique et les dons d'organisations internationales constituent une source majeure de recettes. Les autres catégories générales de recettes incluent les revenus de la propriété, les ventes de biens et de services et divers transferts autres que les dons. Le total des recettes des administrations publiques par une période comptable est calculé en additionnant les opérations à *recevoir*, de la façon suivante:

<b>Total des recettes</b>	=	total des impôts	D.2 + D.5 + D.91
	+ total des cotisations sociales		D.61
	+ total des ventes de biens et de services		P.11 + P.12 + P.131
	+ autres recettes courantes		D.39 + D.4 + D.7
	+ autres recettes en capital		D.92 + D.99

### *Impôts et cotisations sociales*

- 20.77 Le total des impôts comprend les impôts sur la production et les importations (D.2), les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. (D.5) et les impôts en capital (D.91). Le total des cotisations sociales se compose des cotisations sociales effectives (D.611) et des cotisations sociales imputées (D.612).
- 20.78 L'estimation des impôts et des cotisations sociales peut se révéler ardue. Les problèmes correspondants et les solutions recommandées sont abordés à la section III du présent chapitre. Alors que les impôts sont enregistrés dans plusieurs comptes du cadre central du SEC, dans la présentation en statistiques de finances publiques, tous les impôts figurent dans une seule catégorie de recettes, avec des sous-catégories correspondant à l'assiette sur laquelle l'impôt est prélevé. Dans la présentation en statistiques de finances publiques, les impôts en capital figurent dans les impôts sur le revenu.
- 20.79 Les données relatives aux recettes provenant des impôts et des cotisations sociales<sup>1</sup> servent à calculer les taux de prélèvements obligatoires (ou pression

---

<sup>1</sup> La mesure des recettes totales provenant des impôts et des cotisations sociales basée sur le SEC est alignée sur celle des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, sauf en ce qui concerne l'enregistrement des crédits d'impôt à payer et des cotisations sociales imputées. L'enregistrement des impôts et des cotisations sociales du SEC est également harmonisé avec

fiscale totale), comme le ratio du total des prélèvements obligatoires par rapport au PIB, qui sont utiles pour les comparaisons internationales. Dans ce contexte, les cotisations sociales obligatoires sont présentées en même temps que les statistiques fiscales et incluses dans la mesure de la pression fiscale ou des prélèvements obligatoires.

#### *Ventes*

- 20.80 Les ventes totales de biens et de services se composent de la production marchande (P.11) et des paiements au titre de la production non marchande (P.131). Elles incluent également la production pour usage final propre (P.12), sauf lorsqu'elles sont utilisées pour le test marchand/non marchand (voir point 20.32). La majeure partie de la production des administrations publiques est constituée de biens et de services qui ne sont pas vendus ou qui sont vendus à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs. La distribution d'une production non marchande ne s'accorde pas avec la notion de recettes. Pour les biens et les services, seules les ventes effectives et certaines ventes imputées spécifiques sont incluses dans les recettes.
- 20.81 La production marchande (P.11) des administrations publiques comprend:
- a) la production marchande des établissements marchands faisant partie du secteur des administrations publiques, par exemple les usines d'armement rattachées au ministère de la défense ou les cantines mises en place par des unités d'administration publique pour leurs salariés et dont les services sont facturés à des prix économiquement significatifs;
  - b) les produits marchands secondaires vendus par des établissements non marchands, parfois désignés par le terme de «ventes résiduelles», notamment ceux qui découlent de contrats de recherche et développement entre des universités publiques et des sociétés ou encore des publications vendues par des unités d'administration publique à des prix économiquement significatifs.
- 20.82 Ces ventes dites «résiduelles» sont à distinguer des droits d'entrée acquittés par les visiteurs de musées, qui sont généralement des paiements partiels au titre d'une production non marchande (P.131). D'autres paiements partiels importants sont effectués en faveur des hôpitaux ou des écoles, lorsque ceux-ci relèvent du secteur non marchand.
- 20.83 La valeur de la formation de capital pour compte propre est considérée comme une recette dans les statistiques de finances publiques basées sur le SEC et incluse dans les ventes. Les ventes incluent également la valeur des biens et des services produits et fournis au titre de la rémunération des salariés en nature ou comme autres paiements en nature.

---

la présentation en statistiques de finances publiques du FMI, avec certaines différences de ventilation.

20.84 Dans les statistiques de finances publiques basées sur le SEC, les recettes issues de ventes sont présentées du point de vue de la production: elles ne sont pas différentes de la production, alors que les ventes effectives aux clients diffèrent en fonction des variations de stocks. Toutefois, de telles variations de stocks devraient être faibles pour les unités d'administration publique et les autres producteurs non marchands, engagés pour la plupart dans la production de services plutôt que dans la production de biens. Les ventes sont évaluées aux prix de base.

Encadré: Du cadre central du SEC aux opérations et agrégats des SFP

<b>Ressources SEC</b>		<b>Recettes SFP - SEC</b>
P.1	Production, dont:	
	Production marchande (P.11)	Ventes de biens et de services
	Production pour usage final propre (P.12)	Ventes de biens et de services
	Production non marchande (P.13), dont:	
	- Paiements au titre de la production non marchande (P.131)	Ventes de biens et de services
	- Production non marchande, autre (P.132)	<i>Non comptabilisée dans le total des recettes</i>
D.2	Impôts sur la production et les importations (à recevoir)	Total des impôts
D.3	Subventions (à recevoir)	Autres recettes courantes
D.4	Revenus de la propriété	Autres recettes courantes
D.5	Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	Total des impôts
D.61	Cotisations sociales	Total des cotisations sociales
D.7	Autres transferts courants	Autres recettes courantes
D.91r	Impôts en capital (à recevoir)	Total des impôts
D.92r	Aides à l'investissement (à recevoir)	Autres recettes en capital
D.99r	Autres transferts en capital (à recevoir)	Autres recettes en capital
<b>Emplois et opérations en capital SEC</b>		<b>Dépenses SFP - SEC</b>
P.2	Consommation intermédiaire	Consommation intermédiaire
D.1	Rémunération des salariés	Rémunération des salariés
D.2	Impôts sur la production et les importations (à payer)	Autres dépenses courantes
D.3	Subventions (à payer)	Subventions
D.41	Intérêts	Intérêts
D.4	Revenus de la propriété (sauf D.41)	Autres dépenses courantes
D.5	Impôts courants sur le revenu	Autres dépenses courantes

D.62	Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature
D.632	Transferts sociaux en nature par l'intermédiaire de producteurs marchands	Transferts sociaux en nature par l'intermédiaire de producteurs marchands
D.7	Autres transferts courants	Autres dépenses courantes
D.8	Ajustement pour variation des droits à pension	Autres dépenses courantes
P.31	Dépense de consommation individuelle en production marchande	Transferts sociaux en nature par l'intermédiaire de producteurs marchands
P.31	Dépense de consommation individuelle en production non marchande	<i>Non comptabilisée dans le total des dépenses</i>
P.32	Dépense de consommation collective	<i>Non comptabilisée dans le total des dépenses</i>
P.5	Formation brute de capital	Dépenses en capital
NP	Acquisitions moins cessions d'actifs non produits	Dépenses en capital
D.92p	Aides à l'investissement (à payer)	Dépenses en capital
D.99p	Autres transferts en capital (à payer)	Dépenses en capital

Dans le cadre central du SEC, la capacité ou le besoin de financement (B.9) correspond au solde du compte de capital. Le solde des administrations publiques dans la présentation SFP - SEC est identique à la capacité/au besoin de financement (B.9). Cet encadré en explique les raisons.

#### Le cadre central du SEC

Le premier des comptes est le compte de production; par conséquent, la première ressource d'un secteur institutionnel dans le SEC est sa production. Étant donné que la majorité des services fournis par les administrations publiques ne sont pas vendus à des prix économiquement significatifs et sont donc non marchands, la production des administrations publiques est, par convention, mesurée en tant que somme des coûts de production.

De même, la dépense de consommation finale collective, à savoir les services fournis à la collectivité par les administrations publiques (notamment services généraux, défense, ordre et sécurité publics), est mesurée en tant que somme des coûts de production. Par convention également, la dépense de consommation collective (P.32) est égale à la consommation finale effective (P.4) des administrations publiques.

La dépense de consommation finale individuelle des ménages fournie directement par les administrations publiques sur une base non marchande est également mesurée au moyen de ses coûts de production.

Il s'ensuit que deux types de flux sont «imputés» dans les comptes des administrations publiques du SEC:

- 1) du côté des ressources, la *production non marchande, autre* (P.132), enregistrée dans le compte de production;
- 2) du côté des emplois, la *consommation finale effective* (P.4) et les *transferts sociaux en nature non marchands* (D.631). Ces flux sont enregistrés dans le compte de redistribution du revenu en nature et dans le compte d'utilisation du revenu disponible ajusté.

Chaque flux imputé est égal à la somme des flux effectifs, c'est-à-dire aux coûts de production. Ces deux types de flux imputés, du côté des ressources et du côté des emplois, s'équilibrent dans la séquence des comptes du SEC.

#### La présentation en statistiques de finances publiques SFP - SEC

Les mêmes catégories d'opérations de base sont utilisées dans la présentation SFP - SEC, mais principalement sur la base des flux monétaires effectifs, afin d'obtenir les recettes totales et les dépenses totales des administrations publiques. Seule une sélection de flux imputés est prise en compte, à savoir les cotisations sociales imputées et les transferts en capital en nature.

Éliminer la production non marchande du côté des ressources (P.132) pour obtenir le total des recettes et éliminer la consommation finale effective (P.4=P.32) ainsi que les transferts sociaux en nature non marchands (D.631) du côté des emplois pour obtenir les dépenses totales donne le même solde, à savoir la capacité/le besoin de financement (B.9).

Les seuls transferts sociaux en nature qui sont comptabilisés dans l'agrégat des SFP représentant la dépense totale des administrations publiques sont les transferts sociaux en nature fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands (D.632), car ils font l'objet de paiements réels des unités d'administration publique. Ces opérations sont également celles qui doivent être ajoutées à la somme des coûts de production (égale à la production non marchande, P.132) pour obtenir la dépense de consommation finale des administrations publiques:

$$P.3 = P.132 + D.632$$

### *Autres recettes*

- 20.85 Les autres recettes courantes se composent des revenus de la propriété (D.4), des autres subventions sur la production (D.39) et des autres transferts courants (D.7).
- 20.86 Les revenus de la propriété comprennent les intérêts (D.41), les revenus distribués des sociétés (dividendes et prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés) (D.42) ainsi que, de façon plus marginale, les bénéfices réinvestis d'investissements directs étrangers des administrations publiques (D.43), les autres revenus d'investissements (D.44) et les loyers (D.45).
- 20.87 Les autres transferts courants (D.7) incluent principalement des transferts entre administrations publiques. Ils doivent être consolidés lors de l'établissement des comptes du secteur dans son ensemble.
- 20.88 Les autres recettes en capital comprennent les aides à l'investissement (D.92) et les autres transferts en capital (D.99) reçus d'autres unités, principalement d'autres unités d'administration publique (bien que la consolidation effectuée lors de la présentation des statistiques risque de réduire leur taille apparente) et des institutions de l'UE, mais également d'autres unités diverses, reflétant des opérations telles que le remboursement effectué par un débiteur consécutivement à un appel de garantie.
- 20.89 Les dons, qui sont parfois définis dans d'autres systèmes statistiques comme des transferts autres que les subventions reçues par une unité d'administration publique d'une autre unité d'administration publique ou d'une organisation internationale, ne constituent pas une catégorie du SEC. Leur montant doit être équivalent à la somme des recettes de transferts suivantes: D.73 + D.74 + D.92, en combinaison avec D.75 + D.99 dans certains cas.
- 20.90 Les subventions reçues par les unités d'administration publique se composent uniquement des autres subventions sur la production. Lorsqu'elles sont reçues par des entités de production appartenant aux administrations publiques, les subventions sur les produits sont incluses dans l'évaluation de la production et des ventes aux prix de base.

### **3. Dépenses**

- 20.91 Les dépenses sont des opérations qui ont un impact négatif sur la capacité (+) ou le besoin (-) de financement. Le total des dépenses comprend les dépenses courantes et les dépenses en capital. Les dépenses courantes incluent les charges liées à la production (rémunération des salariés et consommation intermédiaire), les revenus de la propriété à payer (principalement des intérêts) et les paiements de transferts (prestations sociales, dons courants à d'autres administrations publiques et divers autres transferts courants).

20.92 Le total des dépenses des administrations publiques pour une période comptable est calculé au moyen de l'équation suivante, en additionnant les opérations à payer:

Total des dépenses	=	consommation intermédiaire	P.2
	+ rémunération des salariés	D.1	
	+ intérêts	D.41	
	+ prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	D.62	
	+ transferts sociaux en nature par l'intermédiaire de producteurs marchands	D.632	
	+ subventions	D.3	
	+ autres dépenses courantes	D.29 + (D.4 - D.41) + D.5 + D.7 + D.8	
	+ dépenses en capital	P.5 + NP + D.92 + D.99	

#### *Rémunération des salariés et consommation intermédiaire*

20.93 La rémunération des salariés et la consommation intermédiaire sont des coûts de production des unités des administrations publiques.

20.94 La rémunération des salariés (D.1) inclut les salaires et traitements (D.11) versés ainsi que les cotisations sociales à la charge des employeurs (D.12), y compris les cotisations sociales imputées, qui sont considérées dans le SEC comme des emplois des ménages et des ressources des administrations publiques et ne sont donc pas à consolider. La rémunération est enregistrée sur la base des droits constatés, au moment où le travail est effectué, et non au moment où le salaire est dû ou payé. Les salaires incluent les primes, les bonus et les autres sommes forfaitaires (dues à des arriérés ou au renouvellement d'un contrat) versées, dont le moment d'enregistrement peut être difficile à déterminer: lorsqu'il s'agit de longues périodes d'emploi, ce moment correspond souvent au moment de détermination de la prime ou du bonus et non à la période que la prime ou le bonus est théoriquement destiné(e) à couvrir.

20.95 La consommation intermédiaire (P.2) regroupe les biens et les services consommés pendant le processus de production au cours de la période comptable. Sur le plan conceptuel, elle diffère des achats et des autres types possibles d'acquisitions: toute acquisition entre dans les stocks avant d'en sortir lors de la consommation. Les biens et les services peuvent être acquis aussi bien par des établissements marchands que par des établissements non marchands des administrations publiques.

20.96 En théorie, le moment d'enregistrement de la consommation intermédiaire est clair: il s'agit du moment auquel le produit est utilisé au cours du processus de production. Le moment d'enregistrement des achats et des autres acquisitions est théoriquement celui de la livraison, bien qu'il puisse exister des cas dans lesquels le moment de la livraison s'avère difficile à déterminer.

#### *Dépenses en prestations sociales*

- 20.97 Les dépenses en prestations sociales se composent des prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature (D.62), qui comprennent en majorité des versements en espèces, ainsi que des transferts sociaux en nature fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands (D.632). Les transferts sociaux en nature par l'intermédiaire de producteurs marchands sont des dépenses publiques qui servent à financer des biens et des services fournis aux ménages par des producteurs marchands. Les soins de santé, les biens et services fournis par les médecins et les pharmaciens, financés par des unités d'administration publique dans le cadre de régimes de sécurité sociale ou de programmes d'assistance sociale, en sont des exemples typiques.
- 20.98 Les dépenses en prestations sociales excluent les transferts sociaux en nature fournis aux ménages par des producteurs non marchands des administrations publiques. Les administrations publiques produisent souvent des services et des biens et les distribuent ensuite gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs. Afin d'éviter les doublons, dans la présentation en statistiques de finances publiques, les coûts de production correspondants de ces biens et services sont enregistrés une seule fois dans les dépenses (consommation intermédiaire, rémunération des salariés, autres impôts sur la production) et dans les recettes (autres subventions sur la production). Dans la séquence des comptes du SEC, ces coûts sont équilibrés en ressources dans la production non marchande et enregistrés une nouvelle fois en emplois dans la dépense de consommation finale (P.3) à distribuer sous forme de transferts sociaux en nature. Pour les besoins de l'analyse, il peut être utile de calculer un agrégat plus large de transferts sociaux afin d'inclure ces derniers: prestations sociales en espèces (D.62) plus transferts sociaux en nature (D.63).
- 20.99 Dans le SEC, même si les prestations de retraite versées aux salariés des administrations publiques sont considérées comme la liquidation d'un passif de ces dernières (voir section III ci-après), elles sont également enregistrées comme une dépense courante. De même, les cotisations correspondantes sont incluses dans les recettes. Toutefois, lorsqu'il y a constitution de réserves, ces cotisations et ces prestations correspondent à un financement et un poste d'ajustement pour variation des droits à pension (D.8) est donc ajouté dans les dépenses: il équivaut aux cotisations sociales reçues sous forme de pensions ou autres prestations de retraite moins les prestations sociales payées au titre des pensions ou autres prestations de retraite pour les régimes dont les obligations sont reconnues comme des passifs.

### *Intérêts*

- 20.100 La charge d'intérêts inclut ce qui est dû au titre du coût des engagements financiers, et notamment des crédits, effets, bons et obligations, ainsi que des dépôts ou autres instruments qui sont des passifs des administrations publiques. Les intérêts sont enregistrés sur la base des droits constatés (voir section III ci-après).
- 20.101 Les dépenses d'intérêts sont ajustées au titre des SIFIM dans les statistiques de finances publiques basées sur le SEC. Les intérêts versés aux institutions financières sur les crédits et les dépôts doivent être scindés en une composante de service, enregistrée en consommation intermédiaire, et une composante de revenus de la propriété, enregistrée en intérêts payés. Le même ajustement s'applique aux recettes en intérêts des administrations publiques payés par les institutions financières sur des dépôts ou des crédits.

### *Autres dépenses courantes*

- 20.102 Les autres dépenses courantes comprennent les autres impôts sur la production (D.29), les revenus de la propriété autres que les intérêts (D.4 - D.41), les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (D.5), les autres transferts courants (D.7) et l'ajustement pour variation des droits à pension (D.8).
- 20.103 Tandis que les autres impôts sur la production versés par les unités d'administration publique sont enregistrés dans les dépenses publiques, les impôts sur les produits ne sont pas indiqués séparément dans les dépenses publiques. Cela tient au fait, d'une part, que ces impôts, qui ne sont pas une ressource pour les producteurs marchands des administrations publiques, dont la production est évaluée aux prix de base, n'apparaissent pas dans leurs emplois et, d'autre part, que les impôts sur les produits faisant partie de la consommation intermédiaire des administrations publiques sont inclus dans son évaluation aux prix d'acquisition.

### *Dépenses en capital*

- 20.104 Les dépenses en capital couvrent les transferts en capital sous forme d'aides à l'investissement (D.92) et d'autres transferts en capital (D.99), ainsi que les dépenses d'investissement: formation brute de capital (P.5, qui se compose de la formation brute de capital fixe – P.51b, plus les variations des stocks – P.52, et des acquisitions moins les cessions d'objets de valeur – P.53) et acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits (NP). Les cessions d'actifs non financiers, tels que les bâtiments, ne sont pas enregistrées dans les recettes, mais en tant que dépenses en capital négatives, ce qui rend la capacité/le besoin de financement (B.9) plus positif.

### *Lien avec la dépense de consommation finale des administrations publiques (P.3)*

- 20.105 Pour les utilisateurs de statistiques budgétaires et d'autres statistiques macroéconomiques, il est important de faire le lien entre le total des dépenses

des administrations publiques et leurs composantes, d'une part, et la dépense de consommation finale des administrations publiques (P.3), d'autre part.

- 20.106 La dépense de consommation finale des administrations publiques est équivalente à: total de la production (P.1), plus dépenses consacrées à l'achat de produits fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands (autrement dit transferts sociaux en nature marchands, D.632), moins ventes de biens et services (P.11+P.12+P.131).
- 20.107 La production des administrations publiques (production marchande, formation de capital pour compte propre et production non marchande) est égale à la somme des coûts de production (rémunération des salariés, consommation intermédiaire, consommation de capital fixe, impôts sur la production payés nets des subventions sur la production reçues), plus l'excédent net d'exploitation (B.2n) généré par les établissements marchands du secteur des administrations publiques.
- 20.108 Ainsi, le calcul suivant donne la dépense de consommation finale fondée sur une sélection de postes de dépenses et de recettes publiques, incluant l'excédent net d'exploitation (B.2n):

	Rémunération des salariés (D.1)
<i>plus</i>	Consommation intermédiaire (P.2)
<i>plus</i>	Consommation de capital fixe (P.51c1)
<i>plus</i>	Autres impôts sur la production à payer (D.29 E)
<i>moins</i>	Autres subventions sur la production à recevoir (D.39 R)
<i>plus</i>	Excédent net d'exploitation (B.2n)
<i>égale</i>	Production (P.1)

et:

	Production
<i>moins</i>	Ventes de biens et de services (P.11 + P.12 + P.131)
<i>plus</i>	Transferts sociaux en nature par l'intermédiaire de producteurs marchands (D.632)
<i>égale</i>	Dépense de consommation finale (P.3)

#### *Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP)*

- 20.109 Le classement des opérations de dépense basé sur la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) fait partie intégrante de la présentation SFP. Il s'agit d'un instrument majeur d'analyse des dépenses

publiques, particulièrement utile pour les comparaisons internationales. Cette classification propose une ventilation détaillée des opérations de dépense par fonction. Ces fonctions peuvent différer de l'organisation des administrations publiques; par exemple, une unité administrative en charge des services de santé peut exercer une fonction éducative, comme la formation des professionnels de santé. Une présentation croisée des opérations des administrations publiques par nature économique (la nomenclature habituelle du SEC) et par fonction est recommandée.

- 20.110 La CFAP décrit les dépenses publiques par rapport à dix grandes fonctions indiquées ci-après et deux niveaux supplémentaires de ventilation plus détaillée, non représentés ici. Par exemple, le deuxième niveau est nécessaire pour fournir des informations concernant les dépenses en recherche et développement, ainsi que pour fournir des informations sur les dépenses publiques relatives aux risques et aux besoins en matière de protection sociale.
- 20.111 La CFAP est cohérente avec la distinction opérée entre les services non marchands collectifs et individuels fournis par les administrations publiques: les six premières fonctions correspondent aux services collectifs, de même que certaines parties limitées des autres divisions. Ceci permet de calculer la dépense de consommation finale collective des administrations publiques. L'agrégat du total des dépenses et la ventilation des dépenses par fonction sont cohérents avec ceux des statistiques de finances publiques du SEC. Ainsi, les transferts sociaux en nature non marchands (D.631) ne sont pas inclus, puisqu'ils sont déjà comptabilisés avec les coûts de production des administrations publiques.

Tableau 20.1 CFAP, les dix fonctions des administrations publiques

Code	Fonction	Type de service
01	Services généraux des administrations publiques	Collectif
02	Défense	Collectif
03	Ordre et sécurité publics	Collectif
04	Affaires économiques	Collectif
05	Protection de l'environnement	Collectif
06	Logements et équipements collectifs	Collectif
07	Santé	Principalement individuel
08	Loisirs, culture et culte	Principalement collectif
09	Enseignement	Principalement individuel

10	Protection sociale	Principalement individuel
----	--------------------	---------------------------

#### 4. Soldes comptables

*Capacité/besoin de financement (B.9)*

- 20.112 La capacité (+)/le besoin (-) de financement (B.9) des administrations publiques correspond à la différence entre le total des recettes et le total des dépenses. Ce solde est égal au solde du compte du capital (B.9N) dans les comptes du SEC. Il représente la somme que peuvent prêter les administrations publiques ou qu'elles doivent emprunter pour financer leurs activités non financières.
- 20.113 La capacité (+)/le besoin (-) de financement correspond également au solde du compte financier (B.9F dans le cadre central). En théorie, il est identique au solde comptable du compte de capital, même si, en pratique, un écart statistique risque d'apparaître.
- 20.114 Le terme «capacité/besoin de financement» est une sorte de raccourci terminologique. Lorsque la variable est positive, elle est appelée «capacité de financement (+)»; lorsqu'elle est négative, elle est appelée «besoin de financement (-)».

*Variations de la valeur nette dues à l'épargne et aux transferts en capital (B.101)*

- 20.113 La différence entre toutes les opérations qui influent sur la valeur nette au cours de la période comptable correspond au solde suivant: les *variations de la valeur nette dues à l'épargne et aux transferts en capital* (B.101).
- 20.114 Les variations de la valeur nette dues à l'épargne et aux transferts en capital fournissent une mesure utile des comptes et des politiques des administrations publiques, car elles représentent les ressources acquises ou consommées par les opérations courantes de ces dernières.
- 20.115 Les variations de la valeur nette dues à l'épargne et aux transferts en capital sont égales à la capacité/au besoin de financement plus l'acquisition nette d'actifs non financiers (P.5 + NP) moins la consommation de capital fixe (P.51c1).

	Épargne nette plus transferts en capital (B.101)
<i>moins</i>	Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers (P.5 + NP)
<i>plus</i>	Consommation de capital fixe (P.51c1)
<i>égale</i>	Capacité/besoin de financement (B.9)
<i>égale</i>	Opérations sur actifs financiers moins passifs (financement)

## 5. Financement

- 20.116 Le compte financier des administrations publiques dans les SFP enregistre les opérations sur actifs et passifs financiers, comme décrit au chapitre 5.

### *Opérations sur actifs*

- 20.119 Le **numéraire et les dépôts** (F.2) reflètent principalement les mouvements sur les dépôts des administrations publiques auprès des banques, en particulier les banques centrales, qui peuvent fluctuer de manière considérable d'une période à l'autre, notamment sous l'effet des opérations du Trésor. Les autres unités d'administration publique, notamment administrations locales et administrations de sécurité sociale, détiennent également d'importants dépôts sur des comptes bancaires.
- 20.120 Les **titres de créance** (F.3) reflètent principalement les achats nets d'effets, de bons ou d'obligations émis par les banques, les sociétés non financières ou les non-résidents (y compris les gouvernements étrangers); ces achats sont essentiellement réalisés par des administrations de sécurité sociale possédant un grand nombre d'actifs ou d'autres fonds de réserve. Les achats par les administrations publiques d'obligations émises par d'autres unités d'administration publique résidentes figurent dans cette rubrique dans une présentation non consolidée, mais ils en sont exclus dans une présentation consolidée, où ils figurent alors dans le remboursement des dettes.
- 20.121 Les **crédits** (F.4) incluent, outre les crédits consentis à d'autres unités d'administration publique, les prêts accordés à des gouvernements étrangers, à des sociétés publiques ou à des étudiants. Les annulations de crédits apparaissent également à cet endroit avec une écriture de contrepartie dans les dépenses en transferts en capital. Les crédits consentis par les administrations publiques susceptibles de ne pas être remboursés sont enregistrés dans le SEC en tant que transferts en capital et ne sont pas indiqués ici.
- 20.122 Les **actions et parts de fonds d'investissement** (F.5) reflètent les acquisitions moins les cessions de participations dans des sociétés par les unités d'administration publique. Il peut s'agir d'injections de capital dans des sociétés publiques ou d'investissements de portefeuille, de produits d'opérations de privatisation ou de super-dividendes. Ils comportent principalement les éléments suivants:

- a) les injections de capital (en général sous forme de liquidités) dans des sociétés publiques spécifiques dans lesquelles les administrations publiques jouent le rôle d'investisseur et attendent un retour sur les fonds investis. Ces injections ne sont pas considérées comme une dépense publique dans les comptes nationaux;
  - b) les investissements de portefeuille, sous la forme d'achats d'actions cotées sur le marché par des unités d'administration publique, notamment des administrations de sécurité sociale possédant un grand nombre d'actifs, ou d'autres opérations d'investissement de portefeuille;
  - c) les investissements nets dans des organismes de placement collectif, qui sont des moyens d'investissement alternatifs. Les placements auprès d'organismes de placement collectif monétaires sont notamment indiqués à cet endroit, et non dans la rubrique *Numéraire et dépôts*, bien qu'ils soient de proches substituts des dépôts bancaires;
  - d) les privatisations menées par des agences de privatisation spéciales, étant donné que ces entités sont classées dans le secteur des administrations publiques;
  - e) les distributions par les sociétés publiques à leurs propriétaires effectuées au titre d'un bénéfice d'exploitation excédentaire, à l'exclusion des gains ou pertes de détention, à enregistrer en tant qu'opérations financières en prélèvement de capital, qui s'apparente à une liquidation partielle de l'entreprise, et non dans les recettes des administrations publiques.
- 20.123 Les opérations sur les **comptes à recevoir** (F.8) reflètent l'impact du principe de l'enregistrement sur la base des droits constatés, qui s'applique dans le SEC et qui consiste à enregistrer les opérations au moment où apparaît l'obligation de payer, et non au moment où le paiement est réellement effectué, même si, dans la plupart des pays, les enregistrements dans les comptes ou le budget publics se sont longtemps faits sur une base de caisse. L'impact sur les besoins de financement des administrations publiques ne découle pas directement du déficit, car les recettes des administrations publiques peuvent être encaissées ou les dépenses réglées au cours de périodes comptables différentes de celles où se déroule l'opération économique proprement dite. Les autres comptes à recevoir incluent les impôts et cotisations sociales à recevoir, ainsi que les montants concernant des opérations avec l'UE (montants versés par les administrations publiques au nom de l'UE, mais pas encore remboursés par cette dernière), les crédits commerciaux ou avances sur des dépenses, notamment pour des équipements militaires ou, plus rarement, des salaires ou des prestations payés un mois à l'avance, etc. Alors que, en théorie, ces actifs sont temporaires par nature et qu'ils disparaissent forcément un par un au bout d'un certain temps, le flux indiqué pour un secteur, comme celui des administrations publiques, fait couramment apparaître une moyenne supérieure à zéro, même dans la durée,

car les stocks d'éléments à recevoir ont tendance à s'accroître avec le reste de l'économie.

- 20.124 Dans la plupart des pays, l'or monétaire et les DTS sont gérés par la banque centrale. S'ils sont gérés par les administrations publiques, ils sont enregistrés dans le compte financier de celles-ci.
- 20.125 Les opérations financières sont comptabilisées à la valeur de transaction, c'est-à-dire la valeur en monnaie nationale à laquelle les actifs et/ou les passifs financiers sont créés, liquidés, échangés ou souscrits entre unités institutionnelles, sur la base de considérations purement commerciales.
- 20.126 La valeur de transaction fait référence à une opération financière spécifique et à son opération de contrepartie. En théorie, il convient de faire la distinction entre la valeur de transaction et une valeur qui serait basée sur un prix observé sur le marché, un «juste» prix du marché ou un quelconque prix censé refléter les prix habituellement pratiqués pour une catégorie d'actifs et/ou de passifs financiers similaires ou même identiques. La valeur à indiquer dans les comptes financiers pour un crédit vendu sur le marché secondaire correspond à la valeur à laquelle le crédit a été vendu, et non à la valeur nominale, et la mise en concordance avec le solde est inscrite dans les comptes des autres changements d'actifs.
- 20.127 Toutefois, lorsque la contrepartie d'une opération financière est, par exemple, un transfert et que, en conséquence, l'opération financière n'a pas lieu uniquement pour des raisons purement commerciales, la valeur de transaction correspondra à la valeur marchande courante des actifs et/ou des passifs financiers concernés. Ainsi, un crédit acheté par une administration publique à sa valeur nominale, et non à sa juste valeur ou sa valeur comptable, est scindé entre une écriture sous la rubrique Crédits dans les comptes financiers à la juste valeur et un transfert en capital qui reflète le transfert de richesse par l'administration publique.
- 20.128 La valeur de transaction n'inclut pas le service, les honoraires, les commissions et les autres paiements liés aux services fournis par l'exécution de l'opération; ces éléments doivent être comptabilisés comme services. Les impôts sur les opérations financières sont également exclus pour être comptabilisés parmi les impôts sur les produits en tant qu'impôts sur les services. Lorsqu'une opération financière implique une création de passifs, la valeur de transaction est égale au montant du passif contracté, à l'exclusion des éventuels intérêts payés d'avance. De même, lorsqu'un passif s'éteint, la valeur de transaction doit être égale, tant pour le créancier que pour son débiteur, à la réduction de ce passif.

#### *Opérations sur passifs*

- 20.129 Les opérations sur passifs sont enregistrées à la valeur à laquelle ces passifs sont créés ou remboursés. Cette valeur peut ne pas correspondre à la valeur nominale. Les opérations sur passifs incluent l'impact des intérêts courus.

- 20.130 Le rachat d'un passif par une unité est enregistré comme un remboursement de passifs et non comme une acquisition d'actifs. De même, au niveau d'un sous-secteur ou d'un secteur, l'achat par une unité d'administration publique d'un passif émis par une autre unité du sous-secteur en question apparaîtra, dans la présentation consolidée, comme un remboursement de passif de ce sous-secteur.
- 20.131 Le crédit-bail et les contrats de partenariat public-privé (PPP) dans lesquels l'actif concerné se trouve dans le compte de patrimoine des administrations publiques nécessitent la reconnaissance d'une dette du preneur ou du concédant. Les paiements au titre de ces baux ou contrats de PPP ne sont pas des dépenses pour la totalité des montants, mais représentent le service de la dette, autrement dit le remboursement d'un crédit et des dépenses en intérêts.
- 20.132 Le financement qui se présente sous la forme de crédits commerciaux à long terme ou de systèmes de comptes à recevoir ou à payer doit être classé dans les crédits, car ces derniers impliquent la fourniture d'un financement à long terme au bénéfice de l'emprunteur, à distinguer d'une facilité de trésorerie que les vendeurs accordent couramment aux acheteurs avec des crédits commerciaux à court terme. En prolongeant considérablement l'échéance de l'obligation de paiement, un constructeur assume un rôle financier qui se distingue de son autre activité de producteur.
- 20.133 Les sommes forfaitaires échangées initialement sur des swaps hors marché sont classées dans les crédits (AF.4), lorsque les sommes en question sont reçues par les administrations publiques. Dans le compte de patrimoine, les swaps hors marché sont scindés en une composante de crédit et une composante de swap régulier «à la monnaie».
- 20.134 De la même manière que pour les éléments à recevoir, les opérations sur les autres comptes à payer reflètent l'impact dans le temps du principe de l'enregistrement sur la base des droits constatés, mais du côté des passifs: lorsque des dépenses sont encourues, mais pas encore payées, ou lorsque des paiements sont effectués en avance par rapport à l'enregistrement des recettes. Outre les crédits commerciaux à court terme, les éléments à payer incluent les sommes reçues de l'UE, mais pas encore versées au bénéficiaire final par les administrations publiques, les paiements anticipés d'impôts ou les remboursements d'impôts non encore effectués.

## **6. Autres flux économiques**

- 20.135 Le compte des autres changements de volume d'actifs et le compte de réévaluation des SFP du SEC sont identiques aux comptes décrits au chapitre 6. Toutes les variations d'actifs et de passifs qui sont la conséquence d'événements autres que des opérations économiques sont enregistrées dans l'un de ces comptes.

### *Compte de réévaluation*

- 20.136 Les réévaluations sont les mêmes que celles décrites au chapitre 6. Des informations supplémentaires sous forme de postes pour mémoire, par exemple les réévaluations dans les parts de sociétés publiques détenues par des unités d'administration publique, peuvent s'avérer particulièrement importantes et, dans le même temps, difficiles à mesurer car il est peu probable que l'on dispose de prix du marché.
- 20.137 Dans le SEC, les écritures du compte de patrimoine sont indiquées de façon idéale à la valeur du marché, sauf pour un ou deux instruments particuliers, et les mouvements dans les taux d'intérêt reflétés par les indices boursiers conduisent à des variations sensibles de la valeur du stock ainsi que de la valeur nette des unités institutionnelles. Ces variations ne sont pas des revenus dans le SEC et ne sont donc ni des recettes ni des dépenses des administrations publiques; elles n'ont pas d'impact sur le déficit ou l'excédent public. Les variations sont enregistrées dans le compte de réévaluation, ce qui donne les variations de la valeur nette dues aux gains/pertes nominaux de détention (B.103). Les variations de la valeur nette financière des administrations publiques au cours d'une période comptable sont largement affectées par les réévaluations. Outre l'impact des actifs et des passifs libellés en monnaie étrangère, les principales sources de réévaluation influant sur la valeur nette financière comprennent:
- a) les actifs immobiliers des administrations publiques;
  - b) les participations des administrations publiques;
  - c) les titres de dette.
- 20.138 Lorsqu'une injection de capital par les administrations publiques dans une société publique est considérée comme un transfert en capital, l'évaluation de la participation des administrations publiques dans la société bénéficiaire augmente généralement, avec des écritures passées dans le compte de réévaluation et non dans le compte financier.
- 20.139 Lorsqu'un crédit ou un prêt commercial existant est vendu à une autre unité institutionnelle, la différence entre le prix de remboursement et le prix de transaction est enregistrée dans les comptes de réévaluation du vendeur et de l'acheteur au moment de l'opération.

### *Compte des autres changements de volume d'actifs*

- 20.140 Les comptes des autres changements de volume d'actifs incluent des flux qui ne sont ni des opérations économiques, ni des réévaluations. Ils reflètent par exemple l'impact du changement de classement sectoriel des unités.
- 20.141 Lorsqu'elles n'indiquent pas l'annulation d'une dette avec accord bilatéral explicite ou implicite, les annulations de crédits ne sont pas des opérations et sont enregistrées dans le compte des autres changements de volume d'actifs, sans aucun impact sur la capacité ou le besoin de financement.

## 7. Comptes de patrimoine

- 20.142 La même définition d'un actif que celle employée au chapitre 5 est utilisée dans les comptes des administrations publiques des SFP. Le classement et la valeur des actifs et des passifs sont identiques dans le SEC et dans les SFP basées sur le SEC.
- 20.143 La somme des passifs peut être considérée comme le volume de la dette. Toutefois, la définition de la dette publique, dans le contexte du contrôle budgétaire, s'écarte du stock total de passifs dans le SEC et dans les SFP, tant en termes d'étendue des passifs comptabilisés qu'en termes d'évaluation.
- 20.144 Certains actifs sont plus spécifiques aux administrations publiques: biens constituant le patrimoine (monuments historiques, par exemple), infrastructures (notamment routes et équipements de communication) et participations dans des sociétés publiques qui n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé.
- 20.145 Du côté des passifs, aucun passif en capital (AF.5) ne devrait être enregistré pour les unités d'administration publique. Cependant, à un niveau plus agrégé des sous-secteurs des administrations publiques, des passifs en capital peuvent apparaître si des entités sont classées dans le secteur des administrations publiques consécutivement au test marchand/non marchand.
- 20.146 La valeur nette correspond au solde (B.90) du compte de patrimoine:

$$\begin{array}{rcl} \text{Valeur} & = & \text{Total des actifs} \\ \text{nette} & & \\ & & \\ & \text{moins} & \text{Total des passifs} \end{array}$$

- 20.147 Les fonds propres sont égaux à la valeur nette (B.90) augmentée des participations émises (AF.5). Ainsi, dans le SEC, les *fonds propres* des unités correspondent aux actifs *moins* les passifs, à l'exclusion des passifs en capital, tandis que la valeur nette correspond aux actifs *moins* les passifs, y compris les passifs en capital. La valeur nette selon le SEC n'est pas équivalente au capital ou à la valeur nette en comptabilité d'entreprise. La valeur nette selon la comptabilité d'entreprise est plus proche de la notion de fonds propres employée par le SEC.
- 20.148 Si la valeur nette (B.90) du secteur des administrations publiques ne peut pas être calculée, par manque d'informations pour la mesure du stock d'actifs non financiers, la valeur nette financière (BF.90) est indiquée pour faire apparaître la différence entre le total des actifs financiers et le total des passifs.
- 20.149 Le SEC évalue le compte de patrimoine à la valeur du marché, sauf pour trois instruments spécifiques: numéraire et dépôts (AF.2), crédits (AF.4) et autres comptes à recevoir/à payer (AF.8). Pour ces trois instruments, les valeurs enregistrées dans les comptes de patrimoine du créancier et de son débiteur correspondent au montant du principal que ce dernier est tenu

contractuellement de rembourser, même si le crédit a été assorti d'un rabais ou d'une prime, y compris les intérêts courus.

- 20.150 Les titres de dette sont évalués à la valeur du marché. Même si le débiteur est seulement redevable de la valeur du principal, la valeur du marché est importante car le débiteur est obligé de payer un flux de trésorerie futur, dont la valeur actuelle varie en fonction du rendement du marché, et la valeur du marché reflète le prix que les administrations publiques devraient payer si elles remboursaient l'Instrument en le rachetant sur le marché.
- 20.151 Les actions cotées sont évaluées à l'aide du prix de cotation le plus récent au moment de l'établissement du compte de patrimoine. Les actions non cotées peuvent être évaluées en comparant des ratios tels que les fonds propres à la valeur comptable sur la valeur du marché des actions, dans des catégories similaires de sociétés cotées. D'autres méthodes peuvent être employées pour évaluer les actions non cotées, par exemple en se servant des fonds propres de la société, réduisant ainsi la valeur nette à zéro. Cette méthode peut être utilisée pour les sociétés publiques ayant des types d'activités uniques, notamment dans le cas des administrations publiques possédant des participations dans les banques centrales. Toutefois, il n'est pas recommandé d'utiliser les fonds propres à la valeur comptable sans ajustements, pas plus qu'il n'est indiqué d'utiliser la valeur nominale des parts émises.

## **8. Consolidation**

- 20.152 La consolidation revient à présenter les comptes se rapportant à un ensemble d'unités comme si cet ensemble constituait une seule entité (unité, secteur, sous-secteur). Cela implique l'élimination des opérations et des positions de stocks correspondantes et autres flux économiques associés entre les unités à consolider.
- 20.153 La consolidation est importante pour le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs. Par exemple, il est plus commode d'évaluer les effets globaux sur l'économie des opérations des administrations publiques ou leur viabilité lorsque la mesure de ces opérations se présente comme un ensemble de statistiques consolidées. Pour relier les agrégats des administrations publiques avec l'économie dans son ensemble, comme dans les ratios entre recettes ou dépenses et PIB, il est plus approprié d'éliminer le mouvement interne de fonds et d'inclure uniquement les opérations qui traversent les frontières avec d'autres secteurs nationaux et avec le secteur du reste du monde. Cet aspect est particulièrement pertinent pour les opérations suivantes:
- revenus de la propriété, notamment intérêts;
  - transferts courants et transferts en capital;
  - opérations sur actifs et passifs financiers.
- 20.154 La consolidation n'affecte pas les soldes comptables, car les postes consolidés apparaissent de façon symétrique à l'intérieur de chaque compte.

Par exemple, un don d'une administration centrale à une unité d'administration locale est consolidé en supprimant les dépenses à l'administration centrale et les recettes à l'administration locale, sans modifier ainsi la capacité ou le besoin de financement du secteur des administrations publiques.

- 20.155 En théorie, la consolidation a pour but d'éliminer tous les flux entre les unités consolidées, mais il convient de conserver un point de vue pratique. Toujours en théorie, les opérations du compte de production, notamment les ventes et les achats de biens et de services, ne devraient pas être ou pouvoir être consolidées. La décision concernant le niveau de détail employé dans la consolidation doit se fonder sur l'utilité des données consolidées en termes de politique et sur l'importance relative des divers types d'opérations ou de stocks.
- 20.156 Lors de l'établissement des comptes consolidés des administrations publiques, le SEC recommande de consolider les principales opérations suivantes (selon l'ordre d'importance):
- les transferts courants et les transferts en capital, par exemple les dons de l'administration centrale aux niveaux inférieurs d'administration publique;
  - les intérêts sur les avoirs en actifs et en passifs financiers entre administrations publiques;
  - les opérations, les autres flux économiques et les stocks d'actifs et de passifs financiers, par exemple les crédits consentis à d'autres administrations publiques ou les acquisitions de titres d'État par les unités de sécurité sociale.
- 20.157 Les achats et les ventes de biens et de services entre unités d'administration publique ne sont pas consolidés dans le SEC. Cela tient au fait que les comptes font apparaître les ventes sur la base de la production et non de la cession, de sorte qu'il est difficile de déterminer l'agent de contrepartie pour la production en question. En outre, la consommation intermédiaire et la production suivent deux règles d'évaluation différentes, à savoir l'évaluation aux prix de base et aux prix d'acquisition, ce qui crée des difficultés supplémentaires.
- 20.158 Les impôts ou subventions payés par une unité ou entité d'administration publique à une autre ne doivent pas être consolidés. Toutefois, les impôts ou subventions sur les produits ne peuvent pas être consolidés dans le système car il n'existe pas d'agent sectoriel de contrepartie dans le SEC pour ces opérations. En effet, les montants correspondants sont non pas distingués (respectivement) en tant que dépenses et recettes, mais inclus dans la valeur de la consommation intermédiaire ou des ventes, ou exclus de celle-ci.
- 20.159 Les acquisitions et les cessions d'actifs non financiers, y compris les opérations sur terrains, bâtiments et équipements entre administrations

publiques, ne sont pas consolidées car elles apparaissent déjà sur une base nette dans le compte, à savoir comme acquisitions moins cessions. Les comptes consolidés et non consolidés indiquent systématiquement des montants égaux pour ces postes.

- 20.160 Certains types d'opérations qui ont lieu entre deux unités d'administration publique ne sont jamais consolidés, car ils font l'objet d'un reclassement vers d'autres unités dans le système. Citons par exemple les cotisations sociales à la charge des employeurs, qu'elles soient payées à la sécurité sociale ou aux fonds de pension des administrations publiques; ces cotisations sont traitées comme étant payées au salarié dans le cadre de sa rémunération, puis payées par le salarié à l'administration. Autre exemple, les impôts prélevés par les unités d'administration publique sur la rémunération de leurs salariés, notamment les impôts prélevés à la source, et payés à d'autres sous-secteurs des administrations publiques, sont traités comme étant payés directement par les salariés. L'employeur-administration publique fait ici simplement office d'agent collecteur pour l'autre unité d'administration publique.
- 20.161 La consolidation se heurte à des difficultés pratiques. Par exemple, lorsqu'une opération à consolider est identifiée dans les comptes d'une unité, on s'attend à ce que l'opération correspondante apparaisse dans les comptes de sa contrepartie, mais il est possible qu'elle ne figure pas à cet endroit, car elle peut être enregistrée à une période différente, avec une valeur différente, ou encore être classée dans une autre catégorie d'opérations, en raison de pratiques comptables différentes. Ces difficultés sont inhérentes au système de comptabilité en partie quadruple utilisé dans le SEC, mais elles peuvent apparaître de manière plus évidente avec les opérations entre administrations publiques.

### **III. QUESTIONS COMPTABLES CONCERNANT LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

- 20.162 Les principes des comptes nationaux s'appliquent au secteur des administrations publiques de la même façon qu'aux autres secteurs de l'économie. Cependant, en raison de la nature économique des activités des unités d'administration publique ou pour des considérations pratiques, la présente section contient des règles supplémentaires.
- 20.163 De même, les principes des comptes nationaux s'appliquent également à la mesure des recettes et des dépenses des administrations publiques. Toutefois, ces principes, notamment celui de l'enregistrement sur la base des droits constatés, s'appliquent en gardant à l'esprit que les contraintes en matière de solvabilité et de liquidités des administrations publiques sont fondamentalement différentes de celles des autres mesures. Si les dépenses sont enregistrées dans les comptes des administrations publiques au moment où elles sont décidées par chaque unité d'administration publique, indépendamment de l'existence d'importants décalages avec les paiements, les recettes doivent être enregistrées dans les comptes uniquement lorsqu'il existe une forte probabilité et une certitude suffisante que les flux de trésorerie correspondants vont effectivement avoir lieu.

20.164 Pour classer une opération, les comptables nationaux ne sont pas liés par la dénomination de l'opération dans les comptes publics des administrations publiques ou dans la comptabilité des sociétés. Par exemple, un important versement en faveur des administrations publiques, effectué en puisant dans les réserves d'une société ou grâce à la vente d'actifs, et appelé «dividende» dans les comptes publics, sera assimilé à un super-dividende et enregistré comme une opération financière dans les comptes nationaux; il s'agit d'un retrait de capital. Reflérer la réalité économique lorsqu'elle est différente de la forme juridique est un principe comptable fondamental à appliquer pour assurer la cohérence et veiller à ce que les opérations de type similaire produisent des effets similaires sur les comptes macroéconomiques, quelles que soient les dispositions juridiques. Cet aspect revêt une importance particulière pour les opérations impliquant les administrations publiques.

## 1. Recettes fiscales

### *Nature des recettes fiscales*

20.165 Les impôts sont des prélèvements obligatoires, sans contrepartie, en espèces ou en nature, effectués sur des unités institutionnelles par des administrations publiques ou des autorités supranationales exerçant leurs pouvoirs souverains. Ils représentent généralement la majeure partie des recettes publiques. Dans le système, les impôts sont considérés comme des opérations, car on estime qu'ils reflètent des interactions entre unités réalisées par accord mutuel. Les impôts sont décrits comme étant sans contrepartie car les administrations publiques ne fournissent en échange rien de proportionnel à l'unité individuelle qui effectue le versement.

20.166 Toutefois, il existe des cas où les administrations publiques fournissent quelque chose à l'unité individuelle en échange du paiement, sous la forme de l'octroi direct d'un permis ou d'une autorisation. Dans ce cas, le paiement fait partie d'un processus obligatoire qui garantit la reconnaissance correcte de la propriété et permet de s'assurer que les activités sont menées conformément à la loi. Des règles supplémentaires sont nécessaires pour définir la classification de ces paiements en impôts, en vente d'un service ou en vente d'un actif par les administrations publiques. Ces règles figurent au chapitre 4.

### *Crédits d'impôt*

20.167 Les allégements fiscaux peuvent prendre la forme d'un abattement fiscal, d'une exonération, d'une déduction (retranchés de l'assiette fiscale) ou encore d'un crédit d'impôt, lequel est directement déduit de l'impôt autrement dû par le ménage ou la société bénéficiaire. Les crédits d'impôt peuvent être «à payer», dans le sens où tout montant du crédit qui dépasse la créance fiscale est payé au bénéficiaire. À l'inverse, certains crédits d'impôt ne sont pas exigibles et sont décrits comme «non récupérables». Ils sont limités au montant de la créance fiscale.

20.168 Dans les comptes nationaux, un allégement fiscal incorporé dans le système fiscal est enregistré comme une réduction de la créance fiscale et donc comme une réduction des recettes fiscales des administrations publiques. Tel est le cas pour les abattements fiscaux, les exonérations et les déductions, puisqu'ils entrent directement dans le calcul de la créance fiscale. Il en va de même pour les crédits d'impôt non exigibles, ou non payables, car leur valeur pour le contribuable est limitée au montant de sa créance fiscale. Au contraire, tel n'est pas le cas pour les *crédits d'impôt exigibles* qui, par définition, peuvent concerner aussi bien des personnes non assujetties que des personnes assujetties à l'impôt. Puisqu'ils sont exigibles et payables, les *crédits d'impôt exigibles* sont intégralement classés en dépenses pour leur montant total. Par conséquent, les recettes fiscales des administrations publiques sont celles qui sont redevables, sans réduction au titre des crédits d'impôts exigibles octroyés, et les dépenses publiques incluent l'ensemble des *crédits d'impôts exigibles* octroyés. Ceci n'a pas d'impact sur la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques, mais influe sur la pression fiscale et sur les dépenses publiques, ainsi que sur les ratios correspondants par rapport au PIB. La présentation des statistiques doit permettre le calcul des crédits d'impôt sur une base nette.

#### *Montants à enregistrer*

20.169 L'enregistrement convenable des recettes fiscales est essentiel pour mesurer les activités et les performances des administrations publiques. Les montants à enregistrer doivent correspondre aux montants qui devraient être effectivement perçus par les administrations publiques: cela signifie que les montants déclarés, mais jugés irrécouvrables ne doivent pas être enregistrés dans les recettes.

#### *Montants irrécouvrables*

20.170 Dans tous les cas, seuls les montants que les administrations publiques s'attendent réellement à percevoir doivent être enregistrés. Les impôts irrécouvrables ne doivent pas être comptabilisés dans la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques ni dans le total des recettes, en règle générale. En conséquence, l'impact sur la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques des impôts et des cotisations sociales enregistrés dans le système sur la base des droits constatés doit être équivalent aux montants correspondants effectivement perçus sur une période de temps raisonnable. Les règles d'enregistrement des impôts et des cotisations sociales sont expliquées au chapitre 4.

## **2. Moment d'enregistrement**

#### *Enregistrement sur la base des droits constatés*

20.171 La comptabilité sur la base des droits constatés enregistre les flux au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou s'éteint. Elle diffère de l'enregistrement sur une base de caisse et, dans son principe, de l'enregistrement sur la base de la date d'exigibilité, qui se définit

comme le moment ultime auquel les paiements peuvent être effectués sans majorations ni pénalités. Si un délai s'écoule entre le moment où un paiement est exigible et celui où il intervient effectivement, il donne lieu à l'enregistrement d'un montant à payer et d'un montant à recevoir dans les comptes financiers. Le SEC applique l'enregistrement sur la base des droits constatés. Pour certaines opérations comme les paiements de dividendes ou certains transferts spécifiques, on utilise la date d'exigibilité.

#### *Enregistrement des impôts sur la base des droits constatés*

- 20.172 Pour les administrations publiques, l'enregistrement des recettes et des créances au moment où l'événement sous-jacent se produit est particulièrement difficile, car les enregistrements effectués par celles-ci le sont souvent sur une base de caisse, notamment en ce qui concerne les impôts. Lorsque les impôts exigibles sont calculés à partir d'estimations des impôts dus, il existe un risque de surestimation des recettes fiscales, alors que celles-ci représentent un agrégat essentiel des finances publiques.
- 20.173 Les périodes entre le moment où une opération est enregistrée comme étant échue dans les comptes non financiers et le moment où le paiement est effectivement réalisé donnent lieu à l'enregistrement d'un *compte à recevoir* dans le compte financier des comptes d'une partie et d'un *compte à payer* dans les comptes de l'autre partie. Dans les cas où un paiement anticipé couvrant au moins deux périodes comptables est versé aux administrations publiques, un *compte à payer*, qui est une forme d'emprunt, est enregistré dans le compte financier des administrations publiques pour les montants dus au titre des périodes à venir. Ce passif est éteint au moment de l'enregistrement des montants dus de l'opération au cours de périodes futures. Toutefois, l'enregistrement d'un tel passif se produit uniquement lorsque les administrations publiques sont tenues, en vertu de la loi ou d'une obligation implicite, de rembourser le contribuable au titre des montants déjà payés si l'événement imposable n'a pas lieu.
- 20.174 Conformément au principe d'enregistrement sur la base des droits constatés, les impôts doivent être enregistrés lorsque se produisent les activités, les opérations ou les autres événements à l'origine de l'obligation de payer l'impôt (autrement dit lorsque les événements soumis à l'impôt ont lieu), et non lorsque les paiements sont censés être effectués ou sont réellement effectués. En règle générale, ce moment correspond à celui où le revenu est acquis ou l'opération (par exemple l'achat de biens et de services) générant la créance a lieu, dans la mesure où la créance fiscale peut être mesurée de façon fiable. Les diverses dispositions institutionnelles relatives à l'imposition (existence ou non d'avis d'imposition, par exemple rôles de perception) peuvent conduire dans la pratique à recourir à différentes méthodes d'enregistrement, en fonction des caractéristiques de l'impôt. Ainsi, en particulier lorsqu'il n'existe pas d'avis fiables ou que les montants jugés irrécouvrables ne peuvent être estimés avec certitude, la méthode d'enregistrement sur une base de caisse ajustée dans le temps est considérée comme un substitut acceptable des droits constatés.

20.175 En pratique, lorsque les impôts sont basés sur des avis d'imposition, une certaine souplesse est autorisée concernant le moment d'enregistrement, lorsque la mesure ne peut être effectuée de manière fiable avant la date d'émission de l'avis. Plus particulièrement, pour les impôts sur le revenu, certains systèmes fiscaux peuvent nécessiter l'élaboration d'un rôle ou d'une autre forme de calcul de l'impôt avant de pouvoir connaître avec certitude les montants des impôts dus, en tenant compte des variations dans les taux d'imposition et les règlements qui interviennent au final. Ce moment, qui peut être celui où le comportement économique des ménages est affecté, constitue un moment d'enregistrement acceptable. Il ne se produit pas nécessairement lors de la période comptable au cours de laquelle le paiement est reçu.

#### *Intérêts*

- 20.176 Les intérêts sont une dépense encourue par un débiteur au titre de l'utilisation des fonds d'une autre unité. En fonction des caractéristiques de l'instrument financier résultant du contrat passé entre le créancier et son débiteur, les intérêts (D.41) représentent la différence entre le montant que le second est tenu de payer au premier au cours d'une période déterminée et le montant du principal en cours.
- 20.177 Les intérêts sont classés dans les revenus de la propriété (D.4). Contrairement aux dividendes (D.421), les intérêts (D.41) assurent au détenteur/prêteur un revenu fixe et prédéfini (ou conforme à un montant de référence convenu dans le cas d'un taux d'intérêt variable). Les intérêts représentent généralement une charge majeure pour les administrations publiques, car celles-ci sont souvent des emprunteurs structurels sur le marché.
- 20.178 Le système comptabilise les intérêts sur la base des droits constatés, c'est-à-dire qu'ils sont enregistrés comme revenant de façon continue dans le temps au créancier en rapport avec le montant du principal en cours.
- 20.179 Il existe deux façons de déterminer la valeur d'un titre émis sous le pair pendant sa durée de vie lorsque le taux d'intérêt en vigueur est différent du taux d'intérêt applicable lors de l'ouverture du titre. Le point de vue du débiteur représente le point de vue de l'unité qui émet le titre et le point de vue du créancier celui de l'unité qui détient le titre. Selon le point de vue du débiteur, le taux d'intérêt convenu au départ est utilisé tout au long de la durée de vie du titre. Selon le point de vue du créancier, c'est le taux d'intérêt actuel qui est utilisé pour estimer la valeur de l'intérêt entre deux moments quelconques de la durée de vie du titre.
- 20.180 Les intérêts courus sont enregistrés selon le point de vue du débiteur, à savoir sur la base du taux de rendement en vigueur au moment de la création de l'instrument financier. Ainsi, les dépenses en intérêts à enregistrer sur des titres de créance à taux fixe ne varient pas d'une période à l'autre en fonction des fluctuations du marché, en dépit de la fluctuation de la valeur du marché des titres et de la variation consécutive des coûts d'opportunité de

l'endettement. De cette façon, les dépenses en intérêts évitent la volatilité impliquée par le point de vue du créancier. Le rachat de titres sur le marché, au-dessus ou en dessous du pair par rapport au principal en cours, ne donne lieu à aucune écriture dans les recettes ou les dépenses, ni au moment de l'achat, ni ultérieurement. Un rachat au-dessus ou en dessous du pair reflète plutôt le règlement, enregistré dans les comptes financiers, d'un gain ou d'une perte de détention accumulé(e) dans le passé et comptabilisé(e) à ce moment-là dans les comptes de réévaluation.

- 20.181 L'enregistrement des intérêts en continu a pour conséquence, notamment pour un titre, que la charge d'intérêts accumulée est enregistrée à partir du moment où le titre est émis, sans attendre le moment du premier paiement de coupon (qui intervient souvent au cours de l'année suivante, dans le cas classique d'un titre avec paiement de coupon annuel). Cela signifie également que les intérêts courus sur les titres commencent à apparaître dans les passifs dès lors que les intérêts émis sont réinvestis dans l'actif financier qui les porte. En conséquence, le stock d'intérêts courus en circulation doit toujours être ajouté à la valeur du principal de l'instrument sous-jacent et il s'ensuit que tous les paiements d'intérêts viennent réduire le passif du débiteur. Ce principe de base concerne tous les instruments financiers porteurs d'intérêts.
- 20.182 Dans de nombreux pays, les bons ou obligations des administrations publiques sont émis en tranches fongibles, sur plusieurs années, avec les mêmes conditions concernant le taux d'intérêt nominal. Étant donné que le rendement du marché varie au moment de la vente ultérieure des tranches, chaque tranche est en fait vendue au-dessus ou en dessous du pair. Ainsi, le taux d'intérêt convenu au moment de l'émission de l'obligation est utilisé pour calculer les intérêts, lesquels vont varier pour chaque tranche, reflétant différents amortissements des primes ou des décotes à l'émission, de façon similaire à l'amortissement des décotes sur les obligations à coupon zéro.
- 20.183 Le prix d'émission des bons et obligations émis en tranches fongibles avec des coupons inclut un montant pour les coupons cumulés à cette date, qui sont effectivement «vendus» au moment de l'émission. Ces coupons vendus ne sont ni des recettes publiques au moment de leur vente, ni considérés comme une prime. Ils sont plutôt considérés comme une avance financière.

#### Obligations émises en dessous du pair et obligations à coupon zéro

- 20.184 Les obligations à coupon zéro sont des instruments pour lesquels le débiteur n'est pas tenu d'effectuer de paiement au créancier avant le remboursement de l'obligation. Le montant du principal emprunté est inférieur à la valeur de l'obligation qui sera remboursée par le débiteur. En effet, le débiteur se libère de sa dette par un versement unique à l'échéance, qui couvre à la fois le montant du principal et les intérêts accumulés sur toute la durée de vie de l'instrument. La différence entre le montant remboursé à l'issue du contrat et le montant emprunté initialement correspond aux intérêts et elle est répartie sur les périodes comptables entre le début et la fin du contrat. Les intérêts courus à chaque période sont traités comme s'ils étaient payés par le débiteur

puis réinvestis sous forme d'un montant supplémentaire de la même dette. Les dépenses en intérêts et les augmentations de la dette sont ensuite enregistrées simultanément à chaque période.

- 20.185 L'augmentation graduelle de la valeur marchande d'une obligation qui est imputable au cumul d'intérêts acquis réinvestis correspond à une augmentation du principal en cours, c'est-à-dire de la taille de l'actif.
- 20.186 Le même principe s'applique aux obligations émises en dessous du pair et au-dessus du pair. Dans ce cas, les dépenses en intérêts à enregistrer correspondent au montant des intérêts de coupon courus comme indiqué dans le contrat, plus le montant acquis à chaque période et imputable à la différence entre le prix de remboursement et le prix d'émission.

#### Les titres indexés

- 20.187 Les titres indexés sont des instruments financiers, en général des obligations à long terme, dont les montants des paiements périodiques et/ou le principal sont liés à un indice de prix ou un autre indice. Les paiements supplémentaires aux créanciers dus à des variations de cet indice sont considérés comme des intérêts, y compris le relèvement du principal, à enregistrer comme étant acquis en continu. Lorsque la valeur du principal est indexée, la différence entre le prix de remboursement à l'échéance et le prix d'émission est traitée comme intérêts courus pendant la durée de vie de l'actif, en plus des éventuels intérêts dus pour cette période.

#### Produits financiers dérivés

- 20.188 Le SEC ne considère pas les règlements portant sur des opérations de swap comme des revenus de la propriété. Les règlements relatifs aux produits financiers dérivés sont des opérations financières à enregistrer au moment de l'échange effectif de l'instrument financier.

#### *Décisions de justice*

- 20.189 Lorsqu'un tribunal juge qu'une indemnisation doit être versée ou qu'une opération doit être dénouée, suite à des événements passés ou en relation avec de tels événements, le moment d'enregistrement de la dépense ou de la recette correspond au moment où les bénéficiaires disposent d'un droit automatique et incontestable au versement d'un montant donné pouvant être déterminé individuellement, et qu'il est improbable que ces derniers ne réclament pas ce qui leur est dû. Lorsque le tribunal se contente d'établir le principe d'une indemnisation ou que les plaintes doivent être examinées par les services administratifs afin de savoir si elles sont recevables et de déterminer un montant, la dépense ou la recette est enregistrée dès que la valeur de l'obligation est déterminée de manière fiable.

#### *Dépenses militaires*

- 20.190 Les systèmes d'armes militaires, qui comprennent les véhicules et autres équipements tels que les navires de guerre, les sous-marins, les avions de

combat, les véhicules blindés, les transporteurs et lanceurs de missiles, etc. sont utilisés de façon continue dans la production de services de défense. Il s'agit d'actifs fixes, semblables à ceux qui sont utilisés en continu plus d'une année dans la production civile. Leur acquisition est enregistrée en formation brute de capital fixe, autrement dit en dépenses en capital. Les articles à usage unique comme les munitions, les missiles, les roquettes et les bombes sont traités comme des stocks militaires. Toutefois, certains types de missiles balistiques sont considérés comme fournissant un service continu de dissuasion et, par conséquent, satisfont aux critères généraux de classification comme actifs fixes.

- 20.191 Le moment d'enregistrement de l'acquisition de l'actif correspond au moment du transfert de propriété de l'actif. Dans le cas de contrats à long terme impliquant des systèmes complexes, le moment d'enregistrement du transfert des actifs doit être celui de la livraison effective des actifs, et non celui du paiement au comptant. Si des contrats à long terme couvrent en plus la fourniture de services, les dépenses publiques doivent être enregistrées au moment de la prestation de ces services, avec un enregistrement distinct de celui de la fourniture des actifs.
- 20.192 Si des équipements militaires font l'objet d'une location, l'opération est enregistrée invariablement comme un crédit-bail et non comme une location simple. Cela implique que l'enregistrement de l'acquisition d'un actif militaire soit assorti de l'apparition d'un crédit imputé par le preneur public. Par conséquent, les paiements effectués par les administrations publiques sont enregistrés en tant que service de la dette, une partie comme remboursement du crédit et l'autre partie comme intérêts.

### **3. Relations des administrations publiques avec les sociétés publiques**

#### *Prises de participation dans les sociétés publiques et distribution des bénéfices*

- 20.193 Les unités d'administration publique entretiennent une relation étroite avec les sociétés et quasi-sociétés publiques qu'elles possèdent. Malgré cette relation étroite, les flux liés aux prises de participation entre une unité d'administration publique et la société ou quasi-société placée sous son contrôle sont traités de la même manière que les flux entre une société quelconque et ses propriétaires: prises de participation de l'investisseur dans l'unité concernée et distributions de bénéfices par l'unité concernée à l'investisseur.

#### *Prises de participation*

- 20.194 Pour les agents économiques, une prise de participation consiste à mettre des fonds à la disposition des sociétés, en échange d'une promesse de dividende futur ou d'un autre type de contrepartie. Les montants investis, appelés «capital-actions», font partie des fonds propres de la société et celle-ci dispose d'une grande latitude dans sa façon de les utiliser. En échange, les propriétaires reçoivent des actions ou une autre forme de titres de

participation. Ceux-ci représentent des droits de propriété sur des sociétés et des quasi-sociétés et donnent à leurs détenteurs le droit à:

- a) une part des éventuels dividendes (ou prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés) payés à la discrétion de la société, mais pas à un revenu fixe et prédefini;
- b) une part des actifs nets de la société si celle-ci vient à être mise en liquidation.

De ce fait, les actions sont des actifs financiers.

- 20.195 Il est important de faire la distinction entre le retrait de capital de la société en faveur de son propriétaire et le rendement des prises de participation, notamment les revenus acquis sous la forme de dividendes. Seules les distributions régulières du revenu d'entreprise sont enregistrées comme des dividendes de sociétés ou comme des prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés. Les paiements importants et irréguliers au propriétaire sont enregistrés comme un retrait de capital.
- 20.196 Il est nécessaire de déterminer si les versements des administrations publiques à des sociétés publiques sont des dépenses publiques ou bien des acquisitions d'actifs et donc des opérations financières et, inversement, si les distributions aux administrations publiques par les sociétés publiques sont des recettes publiques ou bien des opérations financières.

## **Injections de capital**

### *Subventions et injections de capital*

- 20.197 Les subventions sont des transferts courants généralement effectués à intervalles réguliers par les administrations publiques, ou occasionnellement par le reste du monde, aux producteurs dans le but d'influencer le niveau de leur production, le prix auquel est vendue la production ou la rémunération des facteurs de production.
- 20.198 Les versements importants aux sociétés publiques effectués à intervalles irréguliers, appelés «injections de capital» ou «apports de capitaux», ne sont pas des subventions. Il s'agit d'opérations qui visent à capitaliser ou recapitaliser la société qui en bénéficie, ces fonds étant mis à la disposition de cette dernière dans une perspective de long terme. Selon le «test des apports de capitaux», ces injections sont soit des transferts en capital, soit des acquisitions d'actions, soit une combinaison des deux. Ces deux situations se présentent ainsi:
- a) les apports destinés à couvrir des pertes cumulées, exceptionnelles ou futures, effectués à des fins de politique générale, sont enregistrés comme un transfert en capital. Les pertes exceptionnelles sont des pertes importantes enregistrées au cours d'une période comptable dans les comptes d'une société, en général consécutives à des réévaluations à la baisse d'actifs dans le compte de patrimoine, de sorte que la

- société se trouve dans une situation de détresse financière (fonds propres négatifs, non-respect des règles de solvabilité, etc.);
- b) les apports effectués lorsque l'administration publique agit comme un actionnaire, dans la mesure où elle s'attend légitimement à bénéficier d'un taux de rentabilité suffisant sous la forme de dividendes ou de gains de détention, représentent une acquisition d'actions. La société doit alors jouir d'une grande latitude dans la manière dont elle utilise les fonds mis à sa disposition. La présence d'investisseurs privés dans l'injection de capital tend à démontrer que le versement est une acquisition d'actions.
- 20.199 Dans de nombreux cas, les apports effectués par les unités d'administration publique aux sociétés publiques sont destinés à compenser les pertes passées ou futures. Les apports des administrations publiques sont assimilés à une acquisition d'actions uniquement s'il existe des preuves suffisantes de la rentabilité future de la société en question et de sa capacité à verser des dividendes.
- 20.200 Étant donné que les injections de capital entraînent une augmentation des fonds propres de l'unité bénéficiaire, il est possible qu'elles entraînent également une augmentation de la participation de l'investisseur dans cette dernière. Tel est systématiquement le cas pour les sociétés publiques détenues à 100 %, dont le capital correspond à la valeur de leurs fonds propres. Une telle augmentation de capital ne constitue pas un critère pour apprécier la nature de l'injection de capital; elle entraîne plutôt la passation d'une écriture dans le compte de réévaluation lorsque l'injection est comptabilisée comme un transfert en capital et dans les comptes financiers lorsque l'injection est comptabilisée comme une augmentation de capital.
- Règles applicables aux situations particulières*
- 20.201 Les injections de capital effectuées dans le contexte d'une privatisation, lorsqu'il est prévu que celle-ci intervienne dans un délai inférieur à un an, sont comptabilisées comme des opérations sur participations à concurrence du montant qui n'apparaît pas en excédent du produit de la privatisation, le restant étant soumis au test des apports de capitaux. On estime alors que le produit de la privatisation rembourse l'injection de capital.
- 20.202 Les injections de capital peuvent être effectuées par l'intermédiaire d'une annulation de dette ou d'une reprise de dette. Les règles de comptabilisation applicables à ces événements impliquent que le paiement soit un transfert en capital, sauf dans le contexte d'une privatisation, où il s'agit d'une acquisition d'actions, à concurrence du montant du produit de la privatisation.
- 20.203 Les injections de capital en nature, par l'apport d'actifs non financiers, n'ont pas d'impact sur la capacité/le besoin de financement. Lorsque l'injection est censée générer un taux de rentabilité suffisant, elle est considérée comme un changement de structure (K.61) et l'actif fourni entre dans le compte de

patrimoine de la société par l'intermédiaire du compte des autres changements de volume d'actifs. Dans le cas contraire, un transfert en capital (aide à l'investissement, D.92) est enregistré en même temps qu'une écriture de contrepartie en cession d'actifs non financiers (P.5 ou NP).

### *Opérations fiscales*

- 20.204 Les opérations fiscales sont effectuées par les administrations publiques et financées par le budget dans le cadre des procédures budgétaires normales. Néanmoins, certaines opérations initiées par des unités d'administration publique peuvent nécessiter l'intervention d'entités qui ne sont pas régies par le cadre administratif légal, y compris des sociétés publiques. Bien que ces opérations ne figurent pas dans le budget et risquent d'échapper aux procédures de contrôle habituelles, il est judicieux de les comptabiliser dans les recettes et les dépenses publiques. Cela tient au fait que le SEC distingue les situations dans lesquelles les administrations publiques représentent la partie principale à une opération et la société publique joue le rôle d'agent.

## **Distributions des sociétés publiques**

### *Dividendes et retraits de capital*

- 20.205 Les bénéfices provenant des prises de participation dans des sociétés publiques peuvent être enregistrés comme une opération de répartition, en général sous forme de dividendes, ou bien comme une opération financière. Les dividendes sont des revenus de la propriété. Les ressources disponibles pour la distribution des dividendes correspondent au revenu d'entreprise de la société. Ainsi, les ressources à partir desquelles sont payés les dividendes n'incluent ni le produit de la vente d'actifs, ni la distribution des gains de réévaluation. Les dividendes financés à partir de ces sources, ou basés sur celles-ci, sont enregistrés en tant que retrait de capital. Les mêmes principes fondamentaux s'appliquent aux prélevements sur les revenus des quasi-sociétés.

- 20.206 Les paiements importants et irréguliers ou les paiements supérieurs au revenu d'entreprise annuel sont appelés «super-dividendes». Ils sont financés à partir des réserves accumulées ou de la vente d'actifs et sont enregistrés en retrait de capital à concurrence de la différence entre le paiement et le revenu d'entreprise de la période comptable. En l'absence de mesure du revenu d'entreprise, le profit courant dans les comptes d'entreprise est utilisé comme substitut.
- 20.207 Les dividendes intermédiaires sont enregistrés comme revenus de la propriété (D.42) dans la mesure où ils peuvent être reliés au revenu acquis de la société. En pratique, deux conditions doivent être remplies:
- a) la société qui effectue ce versement rend publics ses comptes à court terme et le versement est basé au moins sur deux trimestres;
  - b) le versement intermédiaire doit être en proportion des dividendes versés les années précédentes, en cohérence avec le taux de rentabilité

habituel pour l'actionnaire et avec la tendance de croissance de la société.

Si ces conditions ne sont pas remplies, le versement intermédiaire est comptabilisé comme une avance financière dans les *autres comptes à recevoir/à payer* (F.8) jusqu'à ce que le résultat annuel soit déterminé, étant donné la nécessité d'effectuer le test du super-dividende, c'est-à-dire la comparaison entre les dividendes intermédiaires et le revenu d'entreprise de l'année.

#### *Impôts et retraits de capital*

- 20.208 Les impôts reposent sur une base juridique et sont contrôlés par une procédure législative. Ces opérations, qui ont lieu par accord mutuel, représentent les principales recettes des administrations publiques.
- 20.209 Toutefois, il peut arriver occasionnellement qu'une opération décrite comme un impôt dans les documents juridiques ne soit pas enregistrée en tant que telle dans le SEC. Le cas d'une privatisation indirecte en est un exemple. Si une société holding publique vend sa participation dans une autre société publique et verse une partie du produit de cette vente aux administrations publiques sous la forme d'un impôt, ou si elle est redevable d'un impôt généré par la privatisation et les gains réalisés en conséquence, à comptabiliser dans les impôts sur les gains en capital, le paiement est assimilé à une opération financière.

### **Privatisation et nationalisation**

#### *Privatisation*

- 20.210 La privatisation implique généralement la vente par les administrations publiques d'actions ou d'autres participations dans une société publique. Le produit de la privatisation ne fait pas partie des recettes publiques, mais se présente comme une opération financière enregistrée dans le compte financier, sans aucun impact sur le déficit ou l'excédent public, puisque cette action est neutre en termes de valeur nette et correspond à un reclassement des actifs (AF.5 au lieu de AF.2) dans le compte de patrimoine des administrations publiques. La vente directe d'actifs non financiers, notamment de bâtiments ou de terrains, mais non d'une société entière, est enregistrée dans le compte de capital en tant que cessions d'actifs fixes ou actifs non financiers non produits, sauf si une telle vente a lieu dans le cadre de la restructuration de l'entreprise.
- 20.211 Cependant, l'achat éventuel de services pour le déroulement de cette procédure devrait être enregistré en consommation intermédiaire des administrations publiques et ne pas apparaître sur une base nette du produit de la privatisation. Par conséquent, le produit de la privatisation doit être enregistré sur une base brute dans les comptes financiers.

### *Privatisations indirectes*

- 20.212 La privatisation peut avoir lieu dans le cadre de dispositions institutionnelles plus complexes. Par exemple, les actifs d'une société publique peuvent être vendus par une société holding publique, ou une autre société publique, contrôlée par une administration publique, et la totalité ou une partie du produit de cette vente peut être versée à l'administration publique. Dans tous les cas, le paiement à l'administration publique du produit de la vente des actifs par ce biais doit être comptabilisé comme une opération financière, quelle que soit la façon dont il est présenté dans les comptes de l'administration publique ou de sa filiale, avec une diminution simultanée des actions et autres participations correspondant à la liquidation partielle des actifs de la société holding. Le produit d'une privatisation éventuellement retenu par la société holding correspond à des recettes issues de la privatisation d'administrations publiques qui sont réinvesties par l'intermédiaire d'une injection de capital, faisant ensuite l'objet du test de l'injection de capital destiné à déterminer la nature du paiement.
- 20.213 Il peut aussi arriver que la société holding publique, ou une autre société publique, joue le rôle d'une «agence de restructuration». Dans ce contexte, le produit de la vente peut ne pas être payé aux administrations publiques, mais conservé par l'agence de restructuration afin d'injecter du capital dans d'autres entreprises. Lorsque l'unité de restructuration, quel que soit son statut juridique, agit comme un agent direct des pouvoirs publics, sa principale fonction consiste à restructurer et à modifier le statut de propriété des sociétés publiques et à canaliser les fonds d'une unité à l'autre. L'unité est alors normalement classée dans le secteur des administrations publiques. Cependant, si l'unité de restructuration est une société holding qui contrôle et gère un groupe de filiales et consacre seulement une petite partie de son activité à canaliser des fonds de la manière décrite ci-dessus pour le compte des pouvoirs publics et les besoins des politiques publiques, la société holding publique est classée dans l'un des secteurs des sociétés en fonction de son activité principale et les opérations réalisées pour le compte des pouvoirs publics doivent être reclassées via les administrations publiques.

### *Nationalisation*

- 20.214 On entend par nationalisation la prise de contrôle par une administration publique d'actifs spécifiques ou d'une société tout entière, généralement par l'acquisition de la majorité, voire de l'intégralité des parts de la société.
- 20.215 La nationalisation revêt généralement la forme d'un achat d'actions: l'administration publique achète la totalité ou une partie des actions de la société à un prix égal ou suffisamment proche de celui du marché, en tenant compte des pratiques en vigueur sur le marché en ce qui concerne l'évaluation des sociétés exerçant la même activité. L'opération a lieu par accord mutuel, même si l'ancien propriétaire n'est pas vraiment libre de refuser l'offre ou de négocier le prix. L'achat d'actions est une opération financière à enregistrer dans le compte financier.

20.216 Exceptionnellement, une administration publique peut acquérir la propriété d'une société par l'intermédiaire d'une appropriation ou d'une confiscation: le changement de propriété des actifs n'est pas le résultat d'une opération effectuée par accord mutuel. Il n'y a pas de paiement aux propriétaires, ou alors ce paiement ne reflète pas la juste valeur des actifs. La différence entre la valeur marchande des actifs acquis et l'éventuelle compensation octroyée est enregistrée en saisie sans compensation dans le compte des autres changements de volume d'actifs.

#### *Opérations avec la banque centrale*

20.217 Deux types de versements effectués par la banque centrale aux administrations publiques sont observés dans la pratique:

- les versements effectués de façon régulière, en général sous forme de dividendes, et fondés sur l'activité courante de la banque centrale (notamment la gestion des réserves de change). Ces versements sont enregistrés en dividendes dès lors qu'ils ne sont pas supérieurs à une mesure du résultat courant, qui se compose des revenus de la propriété nets diminués des coûts et des éventuels transferts. Les montants excédentaires par rapport à cette somme doivent être enregistrés comme une diminution de capital;
- les versements exceptionnels à la suite de la vente ou d'une réévaluation des avoirs de réserve: ces versements sont enregistrés comme un retrait de capital. En effet, la valeur de ces actifs affecte la valeur du passif en capital de la banque centrale et les actifs en capital des administrations publiques. Ainsi, les gains de détention sur les avoirs de réserve de la banque centrale ont une contrepartie dans les actifs en capital des administrations publiques par le biais du passif en capital de la banque centrale.

Les versements de l'administration centrale à la banque centrale doivent être enregistrés de la même manière que pour les autres sociétés publiques. Les versements importants sont notamment soumis au «test des apports de capitaux» afin de déterminer leur nature.

#### *Restructurations, fusions et reclassements*

20.218 Lorsqu'une société publique est restructurée, des actifs et passifs financiers peuvent apparaître ou disparaître en fonction des nouvelles relations financières. Ces changements sont enregistrés comme des changements de classement sectoriel et de structure dans le compte des autres changements de volume d'actifs. Une société divisée en deux unités institutionnelles ou plus avec création de nouveaux actifs et passifs financiers constitue un exemple d'une telle restructuration.

20.219 En revanche, l'achat d'actions et d'autres participations d'une société dans le cadre d'une fusion doit être enregistré comme une opération financière entre la société qui achète et l'ancien propriétaire.

20.220 Tout changement éventuel dans le classement des actifs et des passifs non lié à une restructuration ou à des changements de classement sectoriel (par exemple monétisation ou démonétisation de l'or) est enregistré comme un changement de classement des actifs ou des passifs dans le compte des autres changements de volume d'actifs.

#### 4. Opérations relatives à la dette

20.221 Les opérations relatives à la dette peuvent s'avérer particulièrement importantes pour le secteur des administrations publiques, car elles s'en servent souvent comme moyen d'apporter une aide économique à d'autres unités. L'enregistrement de ces opérations est abordé au chapitre 5. Le principe général régissant toute annulation ou prise en charge de la dette d'une unité par une autre unité décidée d'un commun accord consiste à admettre qu'il existe un transfert volontaire de richesse entre les deux unités. Cela signifie que l'opération de contrepartie du passif pris en charge ou de la créance annulée est un transfert en capital. Puisqu'aucun flux d'argent n'est généralement observé, on peut considérer qu'il s'agit d'un transfert en capital en nature.

#### Reprise de dette, annulation de dette et abandons de créances

##### *Reprise et annulation de dette*

20.222 La *reprise de dette* a lieu lorsqu'une unité assume la responsabilité du passif en cours d'une autre unité vis-à-vis d'un créancier. Elle se produit souvent lorsqu'une administration publique se porte garante d'une dette d'une autre unité et que la garantie est appelée ou activée.

20.223 Lorsqu'une administration publique prend en charge une dette, l'opération de contrepartie de son nouveau passif est un transfert en capital en faveur du débiteur défaiillant. Le cas dans lequel un actif financier est enregistré en contrepartie doit être examiné attentivement. Deux situations différentes se présentent:

- a) un actif financier effectif qui existe déjà est acquis sur un tiers, comme dans le cas d'une assurance de garantie à l'exportation. Ainsi, l'administration publique enregistre en contrepartie de son nouveau passif l'acquisition d'un actif financier de valeur égale à la valeur actuelle du montant qu'elle s'attend à recevoir. Si ce montant est égal au passif pris en charge, aucune autre écriture n'est nécessaire. Si le montant qui devrait être recouvré est inférieur au passif pris en charge, l'administration publique enregistre un transfert en capital équivalant à la différence entre le passif encouru et la valeur de l'actif acquis;
- b) les administrations publiques se contentent d'enregistrer une créance sur la société bénéficiaire, qui sera dans la plupart des cas une société publique en difficulté. De façon générale, en raison de la valeur très hypothétique de cette créance, aucun enregistrement de ce genre n'a

lieu. Les remboursements futurs éventuels par le bénéficiaire sont enregistrés dans les recettes par les administrations publiques.

- 20.224 Les remboursements *de dette pour le compte d'autres unités* sont similaires aux reprises de dettes, mais l'unité qui effectue les paiements ne prend pas en charge l'intégralité de la dette. Les opérations comptabilisées sont similaires.
- 20.225 L'*annulation d'une dette* (ou *remise de dette*) correspond à l'extinction ou la réduction d'une créance au moyen d'un accord conclu entre le créancier et le débiteur. Le créancier enregistre un transfert en capital à payer à concurrence du montant annulé et l'autre unité enregistre un transfert en capital à recevoir. L'accord mutuel est souvent présumé au lieu d'être formellement établi lorsqu'il s'agit de créances saisies par les administrations publiques, notamment dans le cas des prêts étudiants et des prêts aux agriculteurs.
- 20.226 Les reprises et annulations de dettes qui bénéficient à une entité placée sous contrôle conduisent à une augmentation de la valeur de la participation dans l'entité en question, qui se reflète dans les comptes de réévaluation. Si une administration publique voit sa dette reprise par une autre administration publique, elle enregistre un transfert en capital à recevoir, une nouvelle dette envers l'unité d'administration publique qui reprend sa dette, ou les deux.
- 20.227 Les reprises et annulations de dettes effectuées dans le contexte d'une privatisation sont comptabilisées comme des opérations sur participations à concurrence du montant qui n'apparaît pas en excédent du produit de la privatisation, le restant étant traité comme un transfert en capital, afin de s'assurer de la neutralité comptable du déroulement de la privatisation. La privatisation doit être réalisée dans un délai inférieur à un an.
- 20.228 Lorsque des administrations publiques débitrices proposent de rembourser leur dette de façon anticipée à une valeur inférieure à celle du principal en incluant les arriérés d'intérêts, on enregistre une écriture dans le compte de capital, avec un impact sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques, car on suppose l'existence d'un don octroyé par le créancier. Si le remboursement anticipé entraîne le paiement d'une pénalité ou de frais au prêteur, prévu par le contrat, ce montant doit être enregistré comme un revenu pour le prêteur. Dans le cas de titres, un rachat sur le marché donne lieu à une écriture dans les comptes de réévaluation, sauf si le remboursement anticipé est imposé au détenteur des titres.
- 20.229 Dans le cas d'une vente à un tiers de créances d'un gouvernement vis-à-vis d'autres gouvernements, la différence de valeur donne lieu à l'écriture d'un transfert en capital dans le compte de capital, avec un impact sur le déficit public, car la nature de la créance implique l'intention initiale de faire apparaître un bénéfice et la vente constitue un moyen de procéder à une restructuration de la dette.
- 20.230 La dépense de l'administration publique en transfert en capital est une recette pour le débiteur, puisque celui-ci est le bénéficiaire de l'opération, avec une écriture dans le compte du reste du monde en contrepartie de la dépense de

l'administration publique (créancière initiale). Pour le vendeur, la valeur de transaction de la créance cédée correspond à la valeur du principal. La valeur de la créance est inscrite dans les comptes du nouveau créancier et du débiteur, c'est-à-dire respectivement le compte de patrimoine de la banque et les comptes du reste du monde pour la position extérieure globale, à sa valeur réduite.

- 20.231 Plus rarement, lorsque la décote négociée avec le tiers, ou avec un débiteur proposant le rachat de sa dette, reflète seulement les variations des taux d'intérêt du marché et non un changement dans la solvabilité, on peut supposer que l'administration publique créancière agit comme un investisseur normal. La différence, nette de toute pénalité ou frais, est inscrite dans les comptes de réévaluation. En guise de test, on peut chercher à savoir si le montant remboursé aurait pu être supérieur à la valeur du principal.

#### *Reprise d'une dette impliquant un transfert d'actifs non financiers*

- 20.232 Lorsque les administrations publiques souhaitent alléger la dette d'une société publique, elles peuvent aussi, outre la prise en charge de la dette par une unité d'administration publique, reprendre des actifs non financiers, comme une infrastructure de transports publics, par exemple. Cette reprise de la dette impliquant un transfert d'actifs non financiers à l'unité d'administration publique est considérée comme ayant lieu par accord mutuel et a exactement le même impact qu'une reprise de dette sur la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques: le montant du transfert en capital à enregistrer en faveur de la société est égal au montant de la dette prise en charge. Une acquisition d'actifs non financiers a un effet négatif sur la capacité (+)/le besoin (-) de financement.

#### Abandon de créance et réduction de la valeur des dettes

- 20.233 Les abandons de créances (ou «*write-off*») concernent la réduction, par un créancier, du montant qui lui est dû dans le compte de patrimoine, généralement lorsqu'il constate qu'une obligation de dette est sans valeur ou possède une valeur limitée, en raison du fait que la dette ne sera pas remboursée, parce que le débiteur est en faillite, a disparu ou ne peut être raisonnablement poursuivi pour des recouvrements qui justifieraient les divers coûts encourus. Les *réductions de la valeur de dettes* («*write-down*») concernent la réduction, par un créancier, de la valeur comptable d'un actif dans son compte de patrimoine.

- 20.234 Les abandons de créances et les réductions de valeur sont des écritures comptables internes du créancier et ne se traduisent souvent pas par des opérations, car elles n'ont pas lieu par accord mutuel. Toutefois, il arrive que les abandons de créance et les réductions de valeur de dettes n'entraînent pas la suppression de la créance sur le débiteur; par conséquent, il est possible et courant de revenir sur une réduction de dette ou, moins fréquemment, sur un abandon de créance de ce type.

20.235 En tant que telles, les réductions de valeur de dettes ne donnent pas lieu à des écritures dans le compte de patrimoine du créancier, car la valeur comptable de la dette reflète déjà la valeur marchande de l'instrument ou équivaut à la valeur nominale, notamment dans le cas des crédits, sauf si la valeur marchande peut être remplacée par la valeur comptable réduite, si la réduction est inscrite dans les comptes de réévaluation. À l'inverse, les annulations de dette entraînent la suppression de l'actif du compte de patrimoine du créancier par l'intermédiaire d'un autre changement de volume à concurrence du montant sortant, par exemple la valeur du principal pour un crédit ou la valeur marchande pour les titres, sauf si l'annulation reflète une remise de dette. Ainsi, contrairement aux reprises ou aux remises de dette, les réductions de valeur ou annulations de dettes n'ont aucun effet sur la capacité ou le besoin de financement de l'administration publique.

#### *Autre type de restructuration de dette*

20.236 La *restructuration d'une dette* est un accord destiné à modifier les conditions du service d'une dette existante, en général en des termes plus favorables pour le débiteur. Le titre de créance restructuré est considéré comme éteint et remplacé par un nouveau titre de créance avec les nouvelles conditions. S'il existe une différence de valeur entre le titre de créance éteint et le nouveau titre de créance, l'opération comprend une annulation de dette et un transfert en capital est nécessaire pour comptabiliser la différence.

20.237 Un *échange de dettes contre participations* a lieu lorsqu'un créancier accepte de remplacer une dette qui lui est due par un titre de participation au capital. C'est ainsi que les administrations publiques peuvent convenir avec une entreprise publique qui leur appartient d'accepter une augmentation de leur participation au capital de l'entreprise à la place d'un crédit existant. Dans ce cas, l'opération doit être soumise au test des apports de capitaux. Toute différence entre la valeur du titre de créance éteint et la participation considérée équivaut à un transfert en capital assorti d'une écriture dans les comptes de réévaluation.

20.238 On parle d'*arriérés de dette* lorsqu'un débiteur manque un paiement des intérêts ou du principal. Normalement, le titre de créance ne change pas mais le fait de connaître le montant des arriérés de dette peut fournir des informations importantes.

#### *Acquisition d'une dette au-dessus de la valeur marchande*

20.239 L'acquisition d'une dette à une valeur supérieure à celle du marché est appelée «crédit préférentiel» ou «concessionnel» au départ et «défaillance (ou défausse) de la dette» ultérieurement. Dans les deux cas, l'intention est de transmettre un bénéfice et, par conséquent, l'enregistrement d'une dépense, par exemple un transfert en capital, est requis.

20.240 La *défaillance de la dette* a lieu lorsqu'un débiteur cantonne des titres de dette avec des actifs financiers générant des flux équivalents ou supérieurs. Même si les instruments faisant l'objet de la défaillance sont transmis à une

entité distincte, la position brute doit tout de même être enregistrée en considérant la nouvelle entité comme une unité auxiliaire et en la consolidant avec l'unité à l'initiative de la défaisance. Si l'unité auxiliaire est non résidente, elle est considérée comme une entité à vocation spéciale (SPV) et les opérations des administrations publiques avec cette unité doivent être traitées comme indiqué dans la section I.

- 20.241 *Dette émise en termes préférentiels ou concessionnels.* Il n'existe pas de définition précise des crédits préférentiels, mais généralement ils existent lorsque des unités du secteur des administrations publiques prêtent à d'autres unités avec un taux d'intérêt contractuel fixé délibérément en dessous du taux d'intérêt du marché en vigueur. La portée des termes préférentiels peut être renforcée par des périodes de grâce, des fréquences de paiement et une période d'échéance favorables au débiteur. Étant donné que les termes d'un crédit préférentiel sont plus favorables au débiteur que les conditions du marché, les crédits préférentiels incluent en fait un transfert du créancier au débiteur.
- 20.242 Les crédits préférentiels ou concessionnels sont enregistrés à leur valeur nominale tout comme les autres crédits, mais un transfert en capital est enregistré en tant que poste pour mémoire au moment de l'octroi du crédit, égal à la différence entre la valeur contractuelle de la dette et sa valeur actuelle, en utilisant un taux d'actualisation du marché adéquat. Il n'existe pas de taux d'intérêt du marché unique à utiliser pour mesurer le transfert en capital. Le taux d'intérêt commercial de référence publié par l'OCDE peut s'appliquer lorsque le crédit est émis par l'un de ses pays membres.

#### Défaisances et renflouements

- 20.243 Le terme de renflouement désigne un plan de sauvetage dans une situation de crise financière. Ce terme est souvent utilisé lorsqu'une unité d'administration publique fournit une assistance financière à court terme à une société pour l'aider à survivre à une période de difficulté financière ou injecte des ressources financières de façon plus constante pour aider à recapitaliser la société. Les renflouements d'institutions financières sont souvent désignés par le terme de «défaillance financière». Les renflouements se traduisent en général par des opérations uniques rendues publiques impliquant des sommes importantes et sont donc faciles à identifier.
- 20.244 L'intervention des administrations publiques peut revêtir plusieurs formes.  
Par exemple:
- une administration publique peut se porter garante de certains passifs de l'entreprise qu'elle assiste;
  - une administration publique peut participer au capital social dans des conditions exceptionnellement favorables;
  - une administration publique peut acheter des actifs de l'entreprise à aider à des prix supérieurs à leur valeur réelle sur le marché;

- d) une administration publique peut créer une entité à vocation spéciale ou un autre type d'organe public pour financer ou gérer les ventes d'actifs ou de passifs de l'entreprise à aider.
- 20.245 Les garanties fournies par les administrations publiques lors d'un renflouement sont considérées comme des garanties ponctuelles en faveur d'entités en situation de difficulté financière. Il s'agit, par exemple, de situations dans lesquelles l'entité n'est pas en mesure de remplir ses obligations ou éprouve des difficultés considérables à le faire car ses capacités à générer de la trésorerie sont limitées ou les possibilités de commercialisation de ses actifs sont sévèrement restreintes en raison d'événements exceptionnels. Cette situation donne normalement lieu à l'enregistrement d'un transfert en capital au départ, comme si la garantie était appelée, à concurrence de la totalité de la garantie octroyée ou, si une estimation fiable est disponible, à concurrence du montant de l'appel attendu, c'est-à-dire de la perte attendue pour l'administration publique. Voir également point 20.254.
- 20.246 Si l'administration publique achète des actifs à l'entreprise à aider, le montant payé sera normalement supérieur au prix de marché réel des actifs. L'achat est enregistré au prix du marché effectif et un transfert en capital est enregistré au titre de la différence entre le prix du marché et le montant total payé.
- 20.247 Lorsqu'elles procèdent à un renflouement, les administrations publiques achètent souvent des crédits auprès des institutions financières, à concurrence de leur valeur nominale et non de leur valeur sur le marché. Même si les crédits sont enregistrés aux prix nominaux, l'opération est scindée entre la comptabilisation d'un transfert en capital et une écriture dans les comptes de réévaluation. S'il existe des informations fiables permettant d'affirmer que certains crédits sont totalement ou quasi totalement irrécouvrables, ou si l'on ne dispose d'aucune information fiable sur la perte attendue, la valeur de ces crédits est réduite à zéro et un transfert en capital est enregistré à leur valeur nominale antérieure.
- 20.248 Si une unité institutionnelle publique est créée par l'administration publique avec pour seule mission d'assurer la gestion du renflouement, cette unité doit être classée dans le secteur des administrations publiques. Si la nouvelle unité est destinée à assurer un rôle permanent et que le renflouement constitue une tâche temporaire, son classement comme unité d'administration publique ou société publique est effectué conformément aux règles générales, comme indiqué dans la section I ci-dessus concernant les agences de restructuration. Les unités qui achètent des actifs financiers à des sociétés financières en difficulté dans le but de les vendre de manière appropriée ne peuvent être considérées comme des intermédiaires financiers, car elles ne s'exposent pas elles-mêmes au risque. Elles sont classées dans le secteur des administrations publiques.

### *Garanties de dette*

- 20.249 Une garantie de dette est un arrangement par lequel un garant accepte de payer un créancier en cas de défaillance du débiteur. Pour les administrations publiques, octroyer une garantie constitue un moyen de soutenir les activités économiques sans qu'une dépense de trésorerie directe ne soit nécessaire. Les garanties ont un impact significatif sur le comportement des agents économiques en modifiant les conditions de prêt et d'emprunt sur les marchés financiers.
- 20.248 Trois parties sont impliquées pour chaque garantie: le prêteur, l'emprunteur et le garant. Au départ, les stocks et les flux de la relation de crédit sont enregistrés entre le prêteur et l'emprunteur, tandis qu'après l'appel de garantie les stocks et les flux qui se rapportent à cette dernière sont enregistrés entre le prêteur et le garant. Par conséquent, l'activation des garanties implique l'enregistrement des flux et des variations dans les comptes de patrimoine du débiteur, du créancier et du garant.
- 20.249 Il existe trois types principaux de garanties:
- i) les garanties conformes à la définition d'un produit financier dérivé;
  - ii) les garanties standard;
  - iii) les garanties ponctuelles (ou «*one-off*»).

### Garanties de type dérivés financiers

- 20.250 Les garanties conformes à la définition des produits financiers dérivés sont celles qui sont activement négociées sur les marchés financiers, par exemple les contrats d'échange sur le risque de défaut. Un produit financier dérivé est fondé sur le risque de défaillance d'un instrument de référence et n'est, en général, pas réellement lié à un crédit ou une obligation individuelle.
- 20.251 Lorsqu'une telle garantie est établie, l'acheteur effectue un paiement à l'institution financière qui crée le produit financier dérivé. Ceci fait l'objet d'un enregistrement sous la forme d'une opération sur produits financiers dérivés. Les variations de valeur du produit en question sont enregistrées comme des réévaluations. En cas de défaillance de l'instrument de référence, le garant paie à l'acheteur une somme correspondant à sa perte théorique sur l'obligation de référence. Ceci fait également l'objet d'un enregistrement sous la forme d'une opération sur produits financiers dérivés.

### Garanties standard

- 20.252 Les garanties standard couvrent des types de risque de crédit similaires avec un grand nombre de cas. Il n'est pas possible d'établir avec précision la probabilité qu'un crédit donné soit défaillant, mais on peut estimer sur un ensemble de crédits similaires, le nombre de ceux susceptibles d'être défaillants. Le traitement des garanties standard est expliqué au chapitre 5.

## Garanties ponctuelles

- 20.253 Les garanties ponctuelles (ou «*one-off*») interviennent lorsque les conditions d'un crédit ou d'un titre sont si particulières qu'il n'est pas possible d'estimer, avec un degré de précision suffisant, le niveau de risque associé au crédit. En général, l'octroi d'une garantie ponctuelle est considéré comme contingent (ou conditionnel) et la garantie n'est pas enregistrée comme un actif/passif financier dans les comptes de patrimoine.
- 20.254 Dans des cas exceptionnels, des garanties ponctuelles octroyées par les administrations publiques à des sociétés dans des situations de crise financière bien définies (par exemple lorsque les fonds propres de la société en question sont négatifs), avec une probabilité très élevée de voir la garantie s'appliquer, sont traitées comme si elles étaient appelées dès l'attribution (voir aussi point 20.245).
- 20.255 L'activation d'une garantie ponctuelle est traitée de la même manière qu'une reprise de dette. La dette initiale est liquidée et une nouvelle dette est créée entre le garant et le créancier. La reprise de dette implique l'enregistrement d'un transfert en capital en faveur du débiteur défaillant. Le transfert en capital est équilibré par une opération financière, à savoir le transfert du passif financier de la société à l'administration publique.
- 20.256 L'activation d'une garantie peut nécessiter ou non un remboursement de la dette en une fois. Le principe de l'enregistrement sur la base des droits constatés suppose que le montant total de la dette reprise soit enregistré au moment de l'activation de la garantie et de la reprise de dette. Le garant est le nouveau débiteur et les remboursements du principal et les intérêts courus sur la dette reprise par le garant doivent être enregistrés au moment où ces flux se produisent. Ainsi, lorsque des appels de garanties impliquent uniquement le règlement du service de la dette au cours de la période comptable, comme dans le cas d'appels de fonds ponctuels ou partiels, un transfert en capital est enregistré à concurrence des montants réglés. Cependant, lorsque l'on observe un schéma d'appels partiels répétés, par exemple trois fois consécutives, avec une probabilité que cela continue, une reprise de dette doit être enregistrée.
- 20.257 S'il se produit que le débiteur initial rembourse le garant alors qu'une dépense a été comptabilisée sur les appels de garantie antérieurs, le garant enregistre une recette. Toutefois, cette recette doit être soumise au test du super-dividende lorsque le débiteur est sous le contrôle du garant: tout excédent de remboursement par rapport au revenu d'entreprise est comptabilisé comme un retrait de capital.

## Titrisation

### Définition

- 20.258 La titrisation consiste à émettre des titres sur la base de flux de trésorerie que devraient générer des actifs ou d'autres flux de revenus. Les titres qui

dépendent de flux de trésorerie provenant d'actifs sont désignés par le terme de «titres adossés à des actifs» (ABS - *asset backed securities*).

- 20.259 La titrisation implique la transmission, par l'initiateur, de droits de propriété sur des actifs ou du droit de recevoir des flux futurs spécifiques à une unité de titrisation, laquelle verse en échange à l'initiateur une somme provenant de sa propre source de financement. Une telle unité de titrisation est souvent une entité à vocation spéciale (SPE). L'unité de titrisation obtient son propre financement en émettant des titres utilisant les actifs ou les droits à des flux futurs transmis par l'initiateur comme garantie. La question clé concernant la manière d'enregistrer le versement par l'unité de titrisation à l'initiateur consiste à déterminer si le transfert de l'actif est la vente d'un actif existant à l'unité de titrisation ou un moyen d'emprunter à l'aide d'éventuels flux de recettes futures en guise de garantie.

*Critères applicables à la reconnaissance d'une vente*

- 20.260 Pour que la titrisation soit assimilée à une vente, l'actif négociable doit apparaître dans le compte de patrimoine de l'administration publique et il doit y avoir un changement de propriété intégral en faveur de l'unité de titrisation, soit le transfert des risques et avantages liés à l'actif en question.
- 20.261 De ce fait, la titrisation de flux de recettes futures qui ne sont pas attachés à des actifs économiques, par exemple de futurs droits sur l'exploitation du pétrole, représente un emprunt pour l'initiateur.
- 20.262 Lorsqu'une opération de titrisation implique des flux attachés à un actif financier ou non financier, les risques et avantages liés à la possession de l'actif doivent être transférés pour qu'une vente soit enregistrée.
- 20.263 Si l'administration publique retire un avantage de la titrisation, sous la forme d'un supplément ultérieur au prix d'acquisition, c'est-à-dire un droit sur des recettes en sus de la valeur initiale de titrisation, ou un droit de propriété sur la dernière tranche émise par l'unité de titrisation, ou par un autre moyen, aucune vente n'a lieu et l'événement en question est un emprunt de l'initiateur.
- 20.264 Si l'administration publique, en tant qu'initiateur, garantit le remboursement de toute dette contractée par l'unité de titrisation, on considère que les risques associés à l'actif n'ont pas été transférés. Aucune vente ne s'est produite et l'événement en question est un emprunt de l'initiateur. Les garanties peuvent revêtir plusieurs formes, notamment celles de contrats d'assurance, de produits financiers dérivés ou de clauses de substitution d'actifs.
- 20.265 S'il est avéré que le contrat de titrisation implique la vente véritable d'un actif négociable, il est nécessaire d'examiner le classement sectoriel de l'unité de titrisation. Les critères figurent dans la section I et permettent de déterminer si l'unité de titrisation est une unité institutionnelle et si elle assume une fonction d'intermédiation financière. Si l'unité de titrisation est

classée dans le secteur des administrations publiques, la titrisation correspond à un emprunt des administrations publiques. Si l'unité de titrisation est classée comme un *autre intermédiaire financier* (S.123), la titrisation est comptabilisée comme une vente d'actifs, sans effet direct sur la dette publique, mais avec un impact sur le déficit public si la vente porte sur un actif non financier.

- 20.266 Si les administrations publiques fournissent une compensation sous la forme d'espèces versées après la vente ou d'autres moyens tels que des garanties, supprimant ainsi le transfert de risques, une opération de titrisation initialement considérée comme une vente est traitée, à partir de ce moment, comme un emprunt, avec les opérations suivantes: accroissement du passif et acquisition d'actifs, avec un transfert en capital en dépense si la valeur du passif est supérieure à celle de l'actif.

#### *Enregistrement des flux*

- 20.267 Si une opération de titrisation est enregistrée comme un emprunt, les flux de trésorerie transférés vers l'unité de titrisation sont enregistrés dans les comptes des administrations publiques comme un remboursement de dette (intérêts et principal).
- 20.268 Lorsque les flux de trésorerie cessent avant l'amortissement de la dette contractée, le passif restant est éliminé du compte de patrimoine des administrations publiques au moyen d'un autre changement de volume.
- 20.269 Après extinction complète de la dette contractée, tout flux de trésorerie restant transféré à l'unité de titrisation conformément au contrat de titrisation est enregistré comme une dépense de l'initiateur.

### **5. Autres aspects**

#### *Obligations de retraite*

- 20.270 Le traitement des régimes de retraite est décrit au chapitre 17, qui requiert, par rapport au cadre central des comptes nationaux du SEC, un tableau supplémentaire dans lequel toutes les obligations des régimes de retraite doivent être comptabilisées, y compris celles découlant de régimes de sécurité sociale. Les droits à pension des régimes à prestations définies liés à l'emploi, sans constitution de réserves, et organisés par les administrations publiques doivent être enregistrés uniquement dans ces comptes supplémentaires.

#### *Versements de sommes forfaitaires (soultes)*

- 20.271 Il arrive que des unités versent une somme forfaitaire (appelée «soulte») aux administrations publiques en échange de la prise en charge d'une partie de leurs obligations de pension. Ces opérations ponctuelles importantes ont lieu entre une administration publique et une autre unité, en général une société publique, souvent en liaison avec un changement de statut de la société concernée ou sa privatisation. En règle générale, l'administration publique

prend en charge les obligations en question en échange d'un versement au comptant destiné à couvrir le déficit attendu résultant du transfert.

- 20.272 En théorie, puisqu'il s'agit d'un échange équivalent d'espèces contre la prise en charge d'une obligation qui correspond à un passif, l'opération ne devrait pas affecter les mesures de la valeur nette et de la valeur nette financière ni modifier la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques. Toutefois, il peut arriver que les obligations de pension ne soient pas comptabilisées comme un passif dans le compte de patrimoine de l'une ou l'autre des unités transférant et prenant en charge les obligations. Par exemple, lorsqu'elles sont transférées aux administrations publiques, les obligations de pension peuvent être intégrées dans un régime de sécurité sociale pour lequel aucun passif n'est comptabilisé.
- 20.273 Dans ce contexte, un tel versement forfaitaire doit être vu comme un prépaiement de cotisations sociales. Au vu des différentes dispositions observées dans la pratique et pour éviter toute distorsion dans le calcul de certains agrégats, notamment les coûts de la main-d'œuvre et les prélèvements obligatoires, la somme forfaitaire sera enregistrée comme une avance financière (F.8), autrement dit comme le prépaiement de transferts courants divers (D.75) qui seront enregistrés plus tard proportionnellement aux paiements de pensions correspondants. Par conséquent, le versement de la somme forfaitaire n'a aucun impact sur la capacité/le besoin de financement des administrations publiques au cours de l'année du transfert des obligations.

## **Partenariats public-privé**

### *Champ d'action des PPP*

- 20.274 Les partenariats public-privé (PPP) sont des contrats complexes de longue durée entre deux unités dont l'une est généralement une société (ou un regroupement de sociétés, publiques ou privées), appelée «opérateur» ou «partenaire», et l'autre une unité d'administration publique, parfois appelée «concédant». Les PPP impliquent généralement une dépense en capital significative afin de créer ou de rénover des actifs fixes par la société, qui les gère et les exploite dans le but de produire et de fournir des services à l'unité publique ou au grand public pour le compte de l'unité publique.
- 20.275 À la fin de la période du contrat, le concédant acquiert généralement la propriété légale des actifs fixes. Ces actifs fixes sont, dans la plupart des cas, caractéristiques de certains services publics essentiels comme les écoles ou les universités, les hôpitaux et les prisons. Il peut aussi s'agir d'actifs d'infrastructure, car beaucoup de projets de grande ampleur entrepris dans le cadre de PPP impliquent des prestations de services de transports et de communication, des services d'aménagement public ou d'autres services généralement décrits comme des services d'infrastructure.
- 20.276 La description générale qui suit inclut les problèmes de comptabilité les plus courants: une société accepte d'acquérir un ensemble d'actifs fixes puis de

les utiliser en même temps que d'autres intrants pour produire des services. Ces services peuvent être fournis à l'administration publique, soit en vue d'être utilisés pour sa propre production (services de maintenance de véhicules à moteur par exemple), soit en vue d'une distribution au grand public à titre gratuit (services d'éducation par exemple): dans ce dernier cas, l'administration publique effectue des paiements périodiques durant la période du contrat, lesquels permettent à la société partenaire de couvrir ses coûts et d'envisager un taux de rentabilité approprié par rapport à son investissement.

- 20.277 Les contrats de PPP répondant à cette définition impliquent une rémunération du partenaire par le concédant au titre de la disponibilité de l'actif et de la demande, et constituent en tant que tels un système de passation de marchés. Contrairement aux autres contrats de service à long terme, ces contrats entraînent la création d'un actif dédié. Un contrat de PPP implique donc l'achat par les pouvoirs publics d'un service produit par un partenaire par l'intermédiaire de la création d'un actif. Les contrats de PPP peuvent inclure de nombreuses variantes concernant la mise à disposition des actifs au terme du contrat, l'exploitation et l'entretien des actifs tels que requis au cours du contrat, le prix, la qualité et le volume des services produits, etc.
- 20.278 Lorsque la société vend les services directement au public, comme dans le cas d'un péage routier, par exemple, le contrat est considéré comme une concession et non comme un PPP. Le prix est généralement réglémenté par l'administration publique, mais fixé à un niveau auquel la société pense qu'il lui permettra de couvrir ses coûts et d'obtenir un taux de rentabilité approprié sur son investissement. À la fin de la période du contrat, l'administration publique peut obtenir la propriété légale et le contrôle opérationnel des actifs, éventuellement sans paiement.
- 20.279 Dans les contrats de type PPP, la société partenaire acquiert les actifs fixes et en est le propriétaire légal au cours de la période du contrat, dans certains cas avec le soutien de l'administration publique. Le contrat impose fréquemment que les actifs soient conformes à la conception, la qualité et la capacité spécifiées par l'administration publique, pour produire les services requis par le contrat et pour que la maintenance soit conforme aux normes définies par l'administration publique.
- 20.280 En outre, les actifs ont normalement des durées de vie beaucoup plus longues que la durée des contrats, si bien que l'administration publique peut contrôler les actifs, en supporter les risques et en recueillir les avantages pendant une grande partie de la durée de vie des actifs en question. Ainsi, il n'est pas toujours aisés de savoir si c'est la société partenaire ou bien l'administration publique qui supporte la majorité des risques et profite de la majorité des avantages correspondants.

#### *Propriété économique et attribution de l'actif*

- 20.281 Comme dans le cas du crédit-bail, le propriétaire économique des actifs relatifs à un PPP est déterminé en évaluant quelle est l'unité qui supporte la

majorité des risques et quelle est celle qui devrait profiter de la majorité des avantages conférés par ces actifs. L'actif, et par conséquent la formation brute de capital fixe, seront attribués à cette unité. Les principaux éléments de risques et d'avantages à analyser sont les suivants:

- a) le risque lié à la construction, y compris les dépassements de coûts, l'éventualité de coûts supplémentaires imputables à des retards de livraison, au non-respect des spécifications ou des codes de construction, ainsi que les risques environnementaux et autres risques impliquant des paiements à des tiers;
  - b) le risque lié à la disponibilité, notamment les coûts supplémentaires, par exemple de maintenance et de financement, et les pénalités possibles si le volume ou la qualité des services ne répondent pas aux normes précisées dans le contrat;
  - c) le risque lié à la demande, notamment la possibilité que la demande des services en question soit plus élevée ou plus faible que prévu;
  - d) le risque lié à la valeur résiduelle et à l'obsolescence, notamment le risque que la valeur de l'actif soit inférieure à celle prévue à la fin du contrat et le niveau auquel l'administration publique peut choisir d'acquérir les actifs en question;
  - e) le cas où un concédant assure le financement ou octroie des garanties, ou encore l'existence de clauses de résiliation avantageuses, notamment lorsque la résiliation se produit à l'initiative de l'opérateur.
- 20.282 Les risques et avantages reviennent à l'opérateur si le risque lié à la construction et le risque lié à la demande ou à la disponibilité ont été effectivement transférés. Le financement majoritaire, les garanties couvrant la majorité du financement ou les clauses de résiliation prévoyant un remboursement majoritaire du bailleur de fonds en cas de résiliation à l'initiative de l'opérateur signifient une absence de transfert effectif de ces risques.
- 20.283 En outre, en raison de la spécificité des contrats de PPP, qui concernent des actifs complexes, et lorsque l'évaluation des risques et des avantages n'est pas concluante, l'une des questions à se poser est de savoir quelle est l'unité qui exerce une influence décisive sur la nature de l'actif et comment les conditions des services produits avec cet actif sont déterminées, en particulier:
- le niveau de contrôle de la conception, de la qualité, du volume et de l'entretien des actifs exercé par l'administration publique;
  - la mesure dans laquelle l'administration publique peut déterminer les services produits, les unités auxquelles les services sont fournis et les prix des services produits.

20.284 Les conditions de chaque contrat PPP doivent être examinées afin de déterminer quelle unité est le propriétaire économique. En raison de la complexité et de la variété des contrats de PPP, il convient d'examiner tous les faits et les circonstances de chaque contrat, puis de choisir un traitement comptable qui reflète au mieux les relations économiques sous-jacentes.

*Enregistrement des opérations*

- 20.285 Si on estime que la société partenaire est le propriétaire économique et que, comme le veut l'usage, l'administration publique obtient la propriété légale et économique au terme du contrat sans paiement explicite, une opération est enregistrée au titre de l'acquisition des actifs par l'administration publique. Selon une approche générale, l'administration publique acquiert progressivement une créance financière et la société partenaire accumule progressivement un passif correspondant, de sorte que la valeur des deux éléments sera égale à la valeur résiduelle des actifs attendue à la fin de la période du contrat. La mise en œuvre de cette approche nécessite la réorganisation des opérations monétaires existantes ou la construction de nouvelles opérations en s'appuyant sur les hypothèses concernant les valeurs prévues des actifs et les taux d'intérêt. Cela implique de scinder les versements de l'administration publique, lorsque l'actif concerné par le PPP ne figure pas dans le compte de patrimoine de l'administration publique, pour faire apparaître une composante représentant l'acquisition d'un actif financier.
- 20.286 Une autre approche consiste à enregistrer le changement de propriété légale et économique comme un transfert en capital en nature à l'issue du contrat. Cette approche ne reflète pas non plus la réalité économique sous-jacente, mais des données insuffisantes, l'incertitude concernant la valeur résiduelle prévue des actifs et les dispositions du contrat permettant l'exercice de différentes options par l'une ou l'autre partie font du recours à un transfert en capital la méthode la plus prudente.
- 20.287 Un autre problème de taille se pose lorsque l'on estime que c'est l'administration publique qui est le propriétaire économique des actifs, mais que celle-ci n'effectue pas de paiement explicite au début du contrat. Une opération doit être enregistrée pour réaliser l'acquisition. La suggestion la plus courante revient à dire que l'acquisition est réalisée au moyen d'un crédit-bail imputé, en raison de la similitude avec un véritable crédit-bail. La mise en œuvre de ce choix dépend toutefois des dispositions spécifiques du contrat, de leur interprétation et éventuellement d'autres facteurs. Il est par exemple possible d'imputer un crédit et, s'ils existent, les paiements effectifs de l'administration publique à la société partenaire peuvent être réorganisés de manière à ce qu'une partie de chaque paiement représente un remboursement du crédit. En l'absence de paiements effectifs de l'administration publique, des opérations non monétaires peuvent être constituées pour les paiements du crédit. D'autres moyens de paiement par les administrations publiques au titre de l'actif peuvent être observés: un paiement anticipé de location simple si une location simple est imputée ou un

actif incorporel pour le droit de la société partenaire d'accéder aux actifs pour la production des services.

20.288 La mesure de la production pose un autre problème important. Quelle que soit la décision concernant l'identification de l'unité qui est le propriétaire économique des actifs durant la période du contrat et la façon dont l'administration finit par les acquérir, il convient de mesurer correctement la production. Plusieurs options se présentent une nouvelle fois, mais leur caractère opportun varie avec la situation exacte et la disponibilité des données. Les difficultés apparaissent lorsque l'on estime que c'est l'administration publique qui est le propriétaire économique des actifs mais que ces derniers sont utilisés par la société partenaire pour produire des services. Il est souhaitable d'indiquer la valeur des services du capital comme un coût de production de la société partenaire, mais ce procédé risque de nécessiter l'imputation d'une location simple, qui peut exiger à son tour une réorganisation des opérations effectives ou la construction d'opérations non monétaires afin d'identifier les paiements correspondant à la location. Une autre méthode consiste à indiquer le coût des services du capital dans le compte de production du secteur des administrations publiques, mais à classer la production des administrations publiques de la même manière que la production de la société partenaire, de façon à ce que la production totale dans l'économie soit correctement classée.

### **Opérations avec des organisations internationales et supranationales**

- 20.289 Des opérations ont lieu entre des unités résidentes et des organisations internationales ou supranationales, classées dans le secteur du reste du monde.
- 20.290 Un exemple concerne les opérations entre les administrations publiques non résidentes et les institutions de l'Union européenne, lorsque celles-ci sont considérées comme les principales parties à l'opération, même si des unités d'administration publique jouent le rôle d'agent intermédiaire pour la canalisation des fonds. L'enregistrement des principales opérations a lieu directement entre les deux parties et n'a pas d'impact sur le secteur des administrations publiques. Le rôle de l'administration publique est comptabilisé comme une opération financière (F.89).
- 20.291 L'enregistrement des opérations spécifiques entre les résidents nationaux et les institutions de l'Union européenne se fait selon les règles suivantes pour les différentes catégories:
- a) *impôts*: certains impôts sur les produits, notamment les droits sur les importations et les accises, sont à payer aux institutions de l'Union européenne ou d'autres organisations supranationales. Ils sont classés en trois catégories:
    - 1) ceux qui sont à payer directement, comme l'était dans le passé le prélèvement pour la Communauté européenne du charbon et de

- l'acier sur les entités d'exploitation minière et de production sidérurgique, sont enregistrés directement;
- 2) ceux qui sont collectés par les administrations publiques nationales en tant qu'agents pour le compte des institutions de l'Union européenne ou d'autres organisations supranationales, mais pour lesquels l'impôt est considéré comme étant à payer directement par les producteurs résidents. Il s'agit par exemple des prélèvements sur les produits agricoles importés, des montants compensatoires monétaires sur les exportations et les importations, des cotisations «sucre» et de la taxe sur les isoglucoses, des taxes de coresponsabilité sur le lait et les céréales, ainsi que des droits de douane prélevés sur la base du tarif intégré des Communautés européennes. Ces impôts sont enregistrés directement des producteurs à l'organisation supranationale, le rôle d'intermédiaire de l'administration publique étant comptabilisé comme une opération financière;
  - 3) les éléments à recevoir de la taxe sur la valeur ajoutée dans chaque État membre. Ces éléments sont enregistrés comme étant à recevoir par les administrations publiques nationales, les montants que les États membres versent à l'Union européenne étant comptabilisés comme un transfert courant (D.76). Le moment d'enregistrement du transfert à partir de l'administration publique correspond à la date à laquelle il doit être payé;
- b)* *subventions:* toutes les subventions à payer directement par les organisations supranationales aux producteurs résidents sont enregistrées comme étant à payer directement par celles-ci et non par une unité d'administration publique résidente. Les subventions à payer aux producteurs résidents et canalisées par les unités d'administration publique en tant qu'intermédiaires sont enregistrées de la même façon, directement entre les principales parties, mais donnent également lieu à des écritures dans les *Autres comptes à recevoir/à payer* (F.89) dans les comptes financiers des administrations publiques;
- c)* *transferts courants divers:* contributions au budget de l'Union européenne provenant des États membres pour les troisième et quatrième types de paiement destinés à procurer à l'Union européenne ses ressources propres. La troisième ressource est calculée en appliquant un taux forfaitaire à la base TVA de chaque État membre. La quatrième ressource est fondée sur le revenu national brut de chaque État membre. Ces paiements sont considérés comme des transferts obligatoires des administrations publiques à l'Union européenne. Ils sont classés dans les transferts courants divers et enregistrés au moment où ils doivent être payés;
- d)* *coopération internationale courante:* la plupart des autres transferts courants, qu'ils soient en espèces ou en nature, entre administrations publiques et unités non résidentes, y compris les organisations

internationales, sont classés dans la coopération internationale courante. Cette dernière inclut l'aide courante aux pays en développement, les salaires à payer aux enseignants, aux conseillers et aux autres agents des administrations publiques dans le cadre d'activités à l'étranger, etc. L'une des caractéristiques de la coopération internationale courante est qu'elle se compose de transferts effectués sur une base volontaire;

- e) *transferts en capital*: les aides à l'investissement en espèces ou en nature et les autres transferts en capital, notamment sous forme d'opération de contrepartie de l'annulation ou de la reprise d'une dette, peuvent être à payer ou à recevoir d'une organisation internationale ou supranationale;
  - f) *opérations financières*: certaines opérations financières, généralement les crédits, peuvent être enregistrées lorsqu'elles sont consenties par des organisations internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Les participations des administrations publiques au capital des organisations internationales et supranationales, à l'exception du Fonds monétaire international, sont classées dans les *Autres participations* (F.519), sauf s'il n'existe pas de possibilité de remboursement, auquel cas elles sont classées dans la *coopération internationale courante*.
- 20.292 Les institutions de l'Union européenne procèdent à des transferts courants et en capital importants par l'intermédiaire des Fonds structurels, notamment le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion. Les bénéficiaires finals de ces transferts peuvent être des unités d'administration publique ou d'autres unités.
- 20.293 Les aides versées par les Fonds structurels impliquent souvent un cofinancement, dans le cadre duquel l'Union européenne finance conjointement un investissement réalisé par une administration publique. Il est possible d'observer une combinaison entre paiements anticipés, paiements intermédiaires et paiements finals, qui peuvent être canalisés à travers au moins une unité d'administration publique. Les unités d'administration publique résidentes peuvent également verser des avances sur les recettes censées provenir de l'Union européenne.
- 20.294 Lorsque les bénéficiaires ne sont pas des unités d'administration publique, les éventuels paiements effectués par les administrations publiques de façon anticipée sur les transferts provenant de l'Union européenne sont enregistrés comme des opérations financières dans les *autres comptes à recevoir/à payer*. L'unité de contrepartie de l'opération financière est l'Union européenne si le fait générateur de l'opération non financière a eu lieu; dans les autres cas, c'est le bénéficiaire. Les positions des comptes à recevoir/à payer sont modifiées lorsque les espèces sont versées.

- 20.295 Le moment d'enregistrement de la dépense cofinancée de l'administration publique correspond à la date à laquelle l'autorisation de l'Union européenne est donnée.
- 20.296 Il peut exister des cas dans lesquels les avances des administrations publiques dépassent le montant pouvant être alloué une fois les conditions déterminées par le processus d'autorisation. Si le bénéficiaire est en mesure de rembourser l'excédent, ceci apparaît dans les *autres comptes à payer* qu'il a avec les administrations publiques. Si le bénéficiaire ne peut pas rembourser, un transfert en capital des administrations publiques est enregistré et annule les *autres comptes à payer*.
- 20.297 Lorsque les bénéficiaires sont des unités d'administrations publiques, les recettes des administrations publiques sont enregistrées au même moment que la dépense, bien que cela puisse diverger des règles générales relatives au moment d'enregistrement des transferts de ce type. En cas de décalage important entre le moment où a lieu la dépense des administrations publiques et celui de la réception des liquidités, les recettes peuvent être enregistrées lorsque la demande est soumise à l'Union européenne; cette règle s'applique uniquement si l'on ne dispose pas d'informations fiables concernant le moment où a lieu la dépense, si les montants sont élevés ou si le délai entre la dépense et la soumission de la demande est faible.
- 20.298 Toutes les avances versées par l'Union européenne aux unités d'administration publique en tant que bénéficiaires finals au commencement de programmes pluriannuels sont comptabilisées comme des avances financières.

#### *Aide au développement*

- 20.299 Les administrations publiques fournissent une assistance à d'autres pays en prêtant des fonds à un taux d'intérêt délibérément inférieur à celui du marché au niveau international pour un crédit comportant un risque comparable (voir la description des crédits préférentiels dans la section 2) ou en versant des aides en espèces et en nature.
- 20.300 L'enregistrement de l'aide extérieure octroyée sous forme de dons en nature, par exemple des livraisons de stocks de denrées alimentaires, est souvent problématique. Les prix des biens et des services livrés en nature, comme les stocks de denrées alimentaires, peuvent être assez différents dans le pays receveur des prix en vigueur dans le pays donneur. En principe, la valeur du don pour le bénéficiaire doit être considérée comme étant égale au coût de fourniture de l'assistance au bénéficiaire. Il s'ensuit que les prix du pays donneur doivent être utilisés comme base pour le calcul de la valeur du don. En plus des biens et des services en eux-mêmes, tous les coûts supplémentaires identifiables dans le cadre de la livraison des biens et des services doivent être inclus (par exemple le transport vers le pays étranger, la livraison dans ce pays, la rémunération des salariés des administrations publiques du pays donneur pour la préparation des expéditions ou la supervision de leur livraison, l'assurance, etc.).

#### IV. LE SECTEUR PUBLIC

- 20.301 Le secteur public comprend les administrations publiques et les sociétés publiques. Les composantes du secteur public figurent déjà dans la structure sectorielle principale du système et peuvent être réarrangées afin d'établir les comptes du secteur public. Il suffit pour cela de réunir les sous-secteurs du secteur des administrations publiques et les sous-secteurs publics des sociétés financières et non financières.

Sociétés non financières	Sociétés financières	Administrations publiques	ISBLSM	Ménages
Secteur public	Secteur public	Secteur public	Secteur privé	Secteur privé
Secteur privé	Secteur privé			

- 20.302 Les sociétés financières publiques peuvent à leur tour être subdivisées entre banque centrale et autres sociétés financières publiques, qui peuvent être également subdivisées en sous-secteurs des sociétés financières si nécessaire.

##### *Le secteur public et ses sous-secteurs*

Administrations publiques				Sociétés publiques		
Administration centrale	Administrations d'États fédérés	Administrations locales	Sécurité sociale	Sociétés non financières publiques	Sociétés financières publiques	
					Banque centrale	Autres sociétés financières publiques

- 20.303 Les comptes du secteur public peuvent être établis conformément au cadre et à la séquence des comptes du SEC et les versions consolidées et non consolidées sont en principe tout aussi utiles les unes que les autres sur le plan analytique. D'autres présentations, notamment les équivalents consolidés et non consolidés de la présentation en statistiques de finances publiques décrite plus haut dans ce chapitre, sont également utiles.

- 20.304 Toutes les unités institutionnelles incluses dans le secteur public sont des unités résidentes contrôlées par les administrations publiques, soit directement, soit indirectement par des unités du secteur public agrégées. Le contrôle exercé sur une entité est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale. Ce point est abordé plus en détail ci-après.

- 20.305 La distinction entre une unité du secteur public faisant partie des administrations publiques et une société publique est déterminée par le test marchand/non marchand, tel qu'il est décrit au chapitre 3 et ci-dessus. Les unités du secteur public non marchand sont classées dans les administrations

publiques et les unités du secteur public marchand dans les sociétés publiques. La seule exception à cette règle générale concerne certaines institutions financières qui supervisent ou servent le secteur financier et qui sont classées comme des sociétés financières publiques, qu'elles soient marchandes ou non marchandes.

- 20.306 La forme juridique d'un organisme n'est pas indicative de son classement sectoriel. C'est ainsi que certaines sociétés du secteur public juridiquement constituées peuvent être des unités non marchandes et donc classées dans les administrations publiques au lieu de figurer parmi les sociétés publiques.

#### *Contrôle du secteur public*

- 20.307 Le contrôle d'une unité du secteur public résidente est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale. Cela peut se faire au moyen des droits directs d'une seule unité du secteur public ou des droits collectifs de plusieurs d'entre elles. Les indicateurs de contrôle suivants sont pris en considération:

- a) *droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer à une proportion majoritaire de responsables, de membres d'un conseil d'administration, etc.* Le droit de nommer, de démettre de leurs fonctions, d'approuver ou de s'opposer à une proportion majoritaire des membres des instances dirigeantes d'une entité est suffisant pour établir un contrôle. Ces droits peuvent être détenus directement par une seule unité du secteur public ou indirectement par des unités du secteur public regroupées. Si la première série de nominations est contrôlée par le secteur public mais que les remplacements ultérieurs ne sont pas soumis à ce contrôle, l'entité reste dans le secteur public jusqu'à ce que la nomination de la majorité des dirigeants ne soit plus le résultat de nominations contrôlées;
- b) *droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer aux membres les plus importants du personnel.* Si le contrôle de la politique générale est effectivement déterminé par des membres influents du conseil d'administration, par exemple le directeur général, le président et le directeur financier, le pouvoir de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer à ces membres du personnel revêt encore plus d'importance;
- c) *droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer à une proportion majoritaire de personnes occupant les postes liés aux principaux organes de l'entité.* Si les tâches relatives aux éléments clés de la politique générale, comme la rémunération du personnel dirigeant ou la stratégie commerciale, sont déléguées à des sous-comités, le droit de nommer, de démettre ou de s'opposer aux dirigeants de ces sous-comités est déterminant pour l'établissement d'un contrôle;
- d) *possession de la majorité des droits de vote.* Cet aspect est normalement synonyme de contrôle lorsque les décisions sont prises

sur la base d'un vote par action. Les actions peuvent être détenues directement ou indirectement et les actions détenues par toutes les unités du secteur public sont regroupées. Si les décisions ne sont pas prises sur la base d'un vote par action, la situation doit être examinée afin de savoir si le secteur public dispose d'un vote majoritaire;

- e) *droits induits par des actions et options spéciales.* Ces actions préférentielles ou spéciales étaient autrefois courantes dans les sociétés privatisées et se retrouvent encore dans certaines entités à vocation spéciale. Dans certains cas, elles donnent aux entités du secteur public des droits résiduels pour protéger leurs intérêts; elles peuvent être permanentes ou limitées dans le temps. L'existence de ces actions n'est pas en soi un indicateur de contrôle, mais elle doit faire l'objet d'une analyse détaillée, notamment en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles les pouvoirs indiqués peuvent être invoqués. Si ces pouvoirs influent sur la politique générale courante de l'entité, ils sont importants pour les décisions relatives au classement. Dans d'autres cas, il existe des pouvoirs de réserve qui peuvent conférer des droits de contrôle sur la politique générale dans les situations d'urgence, etc.; ces pouvoirs ne sont pas considérés comme déterminants s'ils n'ont pas d'influence sur la politique appliquée, bien que, s'ils sont mis en œuvre, ils déclenchent généralement un reclassement immédiat. L'existence d'une option d'achat d'actions pour les entités du secteur public dans certaines circonstances constitue une situation de nature similaire et il est nécessaire d'apprécier si les pouvoirs de mise en œuvre de cette option ont une influence sur la politique générale de l'entité;
- f) *droits de contrôle par l'intermédiaire de dispositions contractuelles.* Si toutes les ventes d'une entité sont destinées à une seule entité du secteur public ou à un groupe d'entités du secteur public, on peut parler d'influence dominante qui peut être considérée comme l'exercice d'un contrôle. La présence d'autres clients ou la possibilité d'avoir d'autres clients constitue une indication montrant que l'entité n'est pas contrôlée par des unités du secteur public. Si l'entité n'est pas en mesure de traiter avec des clients hors secteur public en raison de l'influence de celui-ci, une telle situation indique l'existence d'un contrôle exercé par le secteur public;
- g) *droits de contrôle résultant d'accords ou d'autorisations d'emprunter des fonds.* Souvent, les bailleurs de fonds imposent des contrôles dans les conditions d'octroi des crédits. Si le secteur public impose des contrôles induits par le prêt de fonds ou dans le but de protéger son exposition au risque due à l'octroi d'une garantie, contrôles qui sont plus rigoureux que ceux auxquels est normalement soumise une entité du secteur privé par une banque, il s'agit d'un indicateur de contrôle. Si une entité doit demander au secteur public l'autorisation d'emprunter des fonds, il s'agit également d'un indicateur de contrôle;

- h) *contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive.*  
 Lorsque la réglementation est assez stricte pour dicter dans les faits la politique générale de l'entreprise, il s'agit d'une forme de contrôle. Dans certains cas, les autorités publiques peuvent disposer d'un fort pouvoir d'intervention réglementaire, en particulier dans des domaines tels que les activités de monopoles et les services privatisés dans lesquels il existe un élément de service public. Il est possible qu'une implication réglementaire existe dans des domaines importants, par exemple la fixation des prix, sans que l'entité ne cède le contrôle de sa politique générale. Le choix d'entrer dans un environnement strictement réglementé ou d'opérer dans un tel environnement indique également que l'entité n'est pas soumise à un contrôle;
  - i) *autres.* L'exercice d'un contrôle peut aussi découler de pouvoirs ou de droits réglementaires figurant dans l'acte constitutif d'une entité, destinés par exemple à limiter les activités, les objectifs et les aspects opérationnels, à approuver les budgets ou à empêcher l'entité de modifier ses statuts, de se dissoudre, d'approuver des dividendes ou de mettre fin à sa relation avec le secteur public. Une entité qui est entièrement ou quasi entièrement financée par le secteur public est considérée comme placée sous contrôle si les contrôles exercés sur ce flux de financement sont suffisamment restrictifs pour imposer une politique générale dans ce domaine.
- 20.308 Chaque cas de classement doit être examiné individuellement et tous ces indicateurs peuvent ne pas être pertinents selon les cas. En revanche, certains indicateurs tels que ceux visés sous a), c) et d) sont suffisants à eux seuls pour établir l'existence d'un contrôle. Dans d'autres cas, plusieurs indicateurs séparés peuvent indiquer ensemble l'existence d'un contrôle.

#### *Banques centrales*

- 20.309 On assimile généralement les banques centrales à des sociétés financières publiques, même lorsque leur propriétaire légal unique ou majoritaire n'est pas une administration publique. Elles sont considérées comme des sociétés publiques en dépit du fait que les administrations publiques en soient les propriétaires économiques ou exercent un contrôle sur elles par d'autres moyens.
- 20.310 Une banque centrale est un intermédiaire financier dont l'activité est soumise à des conditions légales spécifiques et qui se trouve sous le contrôle global des administrations publiques qui représentent l'intérêt national, même si la banque centrale jouit d'une grande autonomie ou indépendance en ce qui concerne l'exercice de sa principale activité (à savoir la politique monétaire). Dans ce cas, l'élément clé tient davantage à la reconnaissance de la fonction et de l'activité principales de la banque centrale (à savoir la gestion des avoirs de réserve de la nation, l'émission de la monnaie nationale et la conduite de la politique monétaire) qu'à son statut juridique. Les administrations publiques disposent souvent d'un droit formel sur le produit de la liquidation.

- 20.311 En raison du rôle des administrations publiques et du bénéfice qu'elles en retirent, on reconnaît, dans les comptes nationaux, la propriété économique des administrations publiques sur le capital de la banque centrale ou, à tout le moins, sur les avoirs de réserve que cette dernière gère, même dans les cas où elles ne sont pas le propriétaire légal.

*Quasi-sociétés publiques*

- 20.312 Les quasi-sociétés publiques ne possèdent pas les caractéristiques juridiques des sociétés indépendantes, mais elles ont un comportement assez différent de leurs propriétaires, qui se rapproche davantage de celui des entités des secteurs des sociétés financières ou non financières, pour être reconnues comme des unités institutionnelles.
- 20.313 Les activités d'une quasi-société doivent faire l'objet d'une comptabilité séparée, avec une quantité d'informations suffisante pour permettre l'établissement d'un ensemble complet de comptes (voir point 2.13 f), et être exercées dans le cadre d'unités marchandes.

*Entités à vocation spéciale et non-résidents*

- 20.314 Les entités du secteur public peuvent mettre en place ou faire appel à des entités ou entreprises à vocation spéciale (SPE). Souvent, ces unités n'ont ni salariés ni actifs non financiers et leur présence physique, en dehors d'une simple «boîte aux lettres» confirmant leur lieu d'enregistrement, est limitée. Elles peuvent résider dans un autre territoire.
- 20.315 Lorsque des SPE sont mises en place par le secteur public, elles doivent faire l'objet d'une enquête afin de déterminer si elles ont le pouvoir d'agir indépendamment, si leurs activités sont limitées et si elles supportent les risques et profitent des avantages liés aux actifs et aux passifs qu'elles détiennent. Si elles ne répondent pas à ces critères, elles ne sont pas considérées comme des unités institutionnelles distinctes et, si elles sont résidentes, elles sont consolidées dans l'unité du secteur public qui les a créées. Si elles sont non résidentes, on considère qu'elles font partie du reste du monde et les éventuelles opérations qu'elles effectuent sont reclassées via l'unité du secteur public qui les a créées.
- 20.316 Les coentreprises internationales non résidentes entre administrations publiques, dans lesquelles aucune partie n'exerce de contrôle sur l'entité, sont imputées aux administrations publiques sous forme d'unités résidentes fictives.

*Coentreprises («joint ventures»)*

- 20.317 Des unités du secteur public et du secteur privé peuvent créer des coentreprises impliquant l'établissement d'une unité institutionnelle. Cette unité peut passer des contrats en son nom propre et lever des fonds pour ses propres besoins. Elle est affectée au secteur public ou au secteur privé selon qu'elle est placée sous le contrôle de l'une ou l'autre partie.

20.318 Dans la pratique, le contrôle est exercé conjointement dans la plupart des coentreprises. Si l'unité est classée comme non marchande, par convention, elle figurera dans le secteur des administrations publiques, puisque son comportement est celui d'une unité d'administration publique. Si l'unité est considérée comme un producteur marchand et que le contrôle est réparti de façon équitable, elle est divisée en deux moitiés dont l'une est affectée au secteur public et l'autre au secteur privé.