

**SESSION 1**  
**COMPTES PUBLICS ET ÉVOLUTION**  
**DES NORMES COMPTABLES**



# LES TRAVAUX DE LA TASK FORCE SUR L'HARMONISATION DES COMPTES DU SECTEUR PUBLIC (TFHPSA)<sup>1</sup>

Lucie LALIBERTÉ  
FMI

## 1. Introduction

1. Le présent document donne une vue générale<sup>2</sup> des travaux entrepris par le Groupe de réflexion sur l'harmonisation de la comptabilité du secteur public (TFHPSA – Task Force on Harmonisation of Public Sector Accounting) dans la perspective de l'harmonisation des directives statistiques et des normes comptables pour le secteur public, dans la mesure du possible<sup>3</sup>. La TFHPSA — qui est présidée par le FMI et dont le secrétariat est assuré par l'OCDE — représente la première tentative, à l'échelle mondiale, d'harmonisation dans ces deux domaines. La TFHPSA rassemble des statisticiens de haut rang et des responsables de la politique comptable de nombreux pays, de même que des représentants d'organisations internationales et régionales. Elle fut créée au siège de l'OCDE en octobre 2003, donnant suite à une réunion organisée en juin 2003 par le Comité du secteur public (CSP) de la Fédération internationale des comptables, IFC (CSP maintenant nommé « International Public Sector Accounting Standards Board », IPSASB). Les activités de la TFHPSA sont assurées par deux groupes de travail.

2. Le premier (WG I), dirigé par l'IPSASB, traite principalement des questions d'harmonisation entre les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS)<sup>4</sup> et le *Manuel de statistiques de finances publiques du FMI* de 2001 (*MSFP 2001*), tenant aussi compte dans la mesure du possible de l'harmonisation avec le *Système de comptabilité nationale de 1993 (SNC 93)*, le *Système européen des comptes de 1995 (SEC 95)* ainsi que le *Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique* d'Eurostat. Élaborées par l'IPSASB, les IPSAS comprennent des normes comptables qui sont issues de l'adaptation des Normes internationales d'information financière (IFRS)<sup>5</sup> dans la mesure où elles sont adaptables aux entités du secteur public, ainsi que des IPSAS qui tiennent compte des caractéristiques du secteur public. Les IPSAS ne sont pas nécessairement utilisées par une majorité d'administrations et entités publiques de pays, encore que l'Union Européenne (UE), l'OCDE, l'OTAN et IFAC les aient adoptées et qu'un haut comité de l'ONU ait recommandé qu'elles soient adoptées par les agences de l'ONU. De plus en plus, ces normes offrent des points de repère en matière de meilleures pratiques internationales et servent de base aux pays pour développer leurs propres normes comptables. Plusieurs entreprises dans plusieurs pays utilisent les IFRS (adoptées par l'UE pour les entreprises cotées), qui servent aussi de base pour établir des exigences nationales en comptabilité. L'intérêt des IFRS pour l'information statistique est d'autant plus évident que les directives statistiques récemment élaborées ou en cours d'élaboration y font de plus en plus référence (par exemple, *Compilation Guide on Financial Soundness Indicators*, à paraître prochainement en français sous le titre *Guide pour l'établissement des indicateurs de solidité financière*, et *Guide to the Monetary and Financial Statistics*).

3. Le second groupe de travail (WG II), dirigé par l'OCDE, se centre sur des problèmes liés aux statistiques de finances publiques, en développant l'harmonisation entre les systèmes *MSFP 2001*, le *SNC 93* et le *SEC 95* ainsi que le *Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique*.

---

1 Lucie Laliberté remercie Paul Sutcliffe et Jean-Pierre Dupuis (dirigeants respectifs des WG I et II de la TFHPSA), Rob Edwards, Keith Dublin et Sagé deClerk pour leurs suggestions, et assume la responsabilité des erreurs. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du Fonds Monétaire International, ni des politiques de cette organisation.

<sup>2</sup> A la date de janvier 2006, les travaux du groupe n'étaient pas totalement achevés.

<sup>3</sup> Les deux systèmes ont chacun leurs propres objectifs et unités de base, et leurs traitements de certaines transactions et événements diffèrent. Cependant, plusieurs de leurs spécifications d'enregistrement et de mesure sont similaires, ainsi que les transactions qui y sont traitées. Les objectifs étant différents, une harmonisation complète n'est pas nécessairement appropriée. La TFHPSA se veut d'assurer que les divergences soient fondées, et de promouvoir l'harmonisation dans la mesure du possible et lorsque approprié.

<sup>4</sup> Telles qu'incluent dans le Manuel sur les *Normes comptables internationales pour le secteur public*, New York, émis par la Fédération internationale des comptables (IFAC). Le Manuel est produit à tous les ans par le IFAC. L'abréviation anglaise IPSAS est utilisée dans le présent rapport pour référer à ces normes.

<sup>5</sup> Élaborées par le Conseil international de normalisation comptable (IASB).

4. La TFHPSA s'est réunie cinq fois entre octobre 2003 et septembre 2005; et la prochaine réunion est programmée pour mars 2006 (les ordres du jour, procès verbaux, documents et listes des participants sont affichés sur le site <http://www.imf.org/external/np/sta/tfhpsa/index.htm> ).

5. Le présent document passe d'abord en revue certains des progrès accomplis par la TFHPSA vers une harmonisation accrue des systèmes comptable et statistique. Il examine ensuite d'autres domaines où une plus grande harmonisation serait souhaitable. Enfin, la dernière section récapitule les conclusions et se penche sur l'avenir. L'annexe 1 rappelle les tendances qui poussent au rapprochement des concepts à la base des systèmes statistiques et comptables.

## **2. Les progrès de la TFHPSA vers un rapprochement des systèmes statistiques et comptables**

6. La TFHPSA a accompli des progrès considérables vers l'harmonisation des systèmes comptables et statistiques dans la mesure du possible, y compris dans six grands domaines : (A) la définition et la documentation des différences entre les deux systèmes; (B) la recommandation d'une norme comptable de présentation d'information financière de l'unité statistique de base « administration publique »; (C) la définition, en matière statistique, de la notion de contrôle analogue à celle des normes comptables; (D) la reconnaissance de certains types de garanties dans les normes statistiques; (E) une plus grande harmonisation du traitement des impôts dans les deux systèmes; (F) la mise en valeur, en matière statistique, d'une unité déclarante du secteur public quasiment équivalente à l'unité déclarante existant dans le domaine comptable. Ces domaines sont élaborés dans les parties qui suivent.

### ***2.1 Une vaste documentation sur les IPSAS et les directives de statistiques des administrations publiques***

7. Le WGI a eu pour principale tâche de rassembler de manière systématique les énormes quantités d'informations contenues dans les systèmes statistiques et comptables afin de pouvoir les comparer. Ce travail a été couronné de succès et ses résultats ont été publiés par l'IPSASB dans le rapport d'étude intitulé *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) and Statistical Bases of Financial Reporting: An Analysis of Differences and Recommendations for Convergence*<sup>6</sup>.

8. Ce rapport contient notamment une vaste matrice qui recense les différences dans le traitement d'éléments clés entre les IPSASs (et les IFRs dans les cas non traités par les IPSASs) et les bases statistiques selon les directives du *MSFP 2001* (et du *SEC95/Manuel sur le déficit et la dette publique/SCN 93* dans la mesure du possible) au mois de juin 2004. La matrice regroupe sous 10 catégories les étapes qui retracent le processus de décision intervenant dans l'élaboration des états financiers pour une entité (voir Annexe 2). Sont définis tout d'abord l'identification des limites de l'entité (catégorie 1); les décisions relatives à la définition, l'enregistrement et la mesure des éléments des états financiers (catégories 2, 3, 4, 5 et 6); et la présentation des états financiers et le traitement de questions spécifiques (catégories 7 et 8). Les deux dernières catégories identifient la terminologie, les définitions et les concepts fondamentaux (catégorie 9) et les questions qui ont été examinées et qui ne posent ou ne devraient pas poser de différences. Le rapport contient des recommandations pour promouvoir la convergence, de même que, le cas échéant, des références à d'autres catégories ou groupes d'études concernés par le thème. Ces recommandations sont prévues comme plan à long-terme comme le reconnaît d'ailleurs le rapport :

«À l'évidence, nous ne pouvons pas nous attendre à ce que tous les groupes désignés ci-dessus soient en mesure d'apporter tous les changements recommandés à leur dispositif d'information financière dans le court ou le moyen terme. Comme nous l'avons déjà signalé, nombreux sont les groupes dont la charge de travail est déjà extrêmement lourde. Autrement dit, ces recommandations constituent une feuille de route et un programme à l'appui de la convergence à long terme». (Rapport d'étude, p. 21)

---

<sup>6</sup> Voir <http://www.ifac.org/Store/Details.tmpl?SID=110719768348077> Robert Keys (Australian Accounting Standard Board), Betty Gruber (FMI) et Paul Sutcliffe (PSC).

## 2.2 *Établissement d'un projet de norme comptable pour le secteur des administrations publiques*

9. Un autre accomplissement du WG I a trait à l'unité déclarante (terminologie IPSAS) ou le secteur (terminologie statistique). La définition de l'unité déclarante/secteur est cruciale en statistique et en comptabilité parce que les états financiers/statistiques enregistrent (comptabilisent) les activités économiques de cette entité. Cependant, l'entité n'est pas toujours la même en statistique et en comptabilité reflétant une différence de critères dans l'identification l'entité.

10. Pour les **directives statistiques**, l'unité déclarante est définie par secteur. Chaque secteur comprend une unité institutionnelle ou un groupe d'unités institutionnelles. Une unité institutionnelle est une entité (économique) résidente qui est capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de prendre des engagements, de s'engager dans des activités économiques et de réaliser des opérations avec d'autres entités, et qui établit ou pourrait établir un ensemble complet de comptes (*SCN 1993*, paragraphe 4.2). La résidence est fonction de l'économie ou territoire, où un gouvernement national est souverain et établit les lois qui régissent les activités économiques. La définition des secteurs résidents (groupes d'unités institutionnelles) repose sur leurs fonctions, comportements et objectifs principaux. Dans les comptes nationaux, cinq secteurs mutuellement exclusifs sont définis : administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages, et ménages.

11. Pour les **normes comptables**, l'unité déclarante pour laquelle les états financiers sont présentés est une entité individuelle ou une entité économique (groupe d'entités composé d'une entité contrôlante et toutes les entités contrôlées). La notion de contrôle est essentielle lorsqu'il s'agit de déterminer l'unité, et donc les activités économiques et les ressources qui sont comptabilisées dans les états financiers de cette unité. Par exemple, dans les normes IPSAS, le secteur public (« whole of government ») englobe dans l'administration publique, c'est-à-dire comprend les activités économiques entièrement consolidées de l'administration publique pour chaque niveau de l'administration (administration centrale, États fédérés, administrations de territoires ou collectivités locales) et des entités que l'administration contrôle. Les entités contrôlées incluent les entreprises publiques<sup>7</sup>. Les activités économiques des unités contrôlantes sont entièrement consolidées avec celles des unités contrôlées dans la présentation des états comptables. De plus, les normes comptables prévoient soit la consolidation proportionnelle, soit la méthode de la mise en équivalence pour la plupart des entités conjointement contrôlées.

12. Le secteur des « administrations publiques » du système statistique est donc un sous-ensemble de l'entité publique des normes comptables. Conscient de la nécessité d'établir pour les fins statistiques une entité déclarante « administration publique », l'IPSASB a rédigé l'Exposure Draft 28 — *Publication d'informations financières à propos du secteur de l'ensemble des administrations publiques*. Il s'agit d'établir une IPSAS qui permet ou encourage la publication d'informations financières sur le secteur des administrations publiques tel qu'il est défini dans les bases statistiques dans le contexte des états financiers du secteur public préparés selon les normes IPSAS, et de spécifier les règles à suivre par une administration qui choisit de publier ces informations.

## 2.3 *Définition harmonisée du contrôle*

13. Les deux systèmes utilisent la notion de contrôle, mais définissent et appliquent cette notion à des fins différentes. Le système comptable utilise le contrôle pour définir ce qui comprend l'entité pour laquelle les états financiers sont présentés tandis que les normes statistiques utilisent la notion de responsabilité juridique, c'est-à-dire le fait de détenir, de manière juridiquement indépendante, des actifs et des passifs. Elles donnent la préférence aux unités (« centres de décision autonomes ») qui détiennent juridiquement des actifs et des passifs

---

<sup>7</sup> Une entreprise publique est définie dans les IPSASs comme une entité qui 1) est habilitée à s'engager par contrat en son nom propre; 2) s'est vu attribuer l'autonomie financière et opérationnelle nécessaire pour exercer une activité; 3) dans le cadre normal de son activité, vend des biens et des services à d'autres entités moyennant bénéfice ou recouvrement total des coûts; 4) ne dépend pas d'un financement public permanent pour être en situation de continuité d'activité (à l'exception d'achats de sa production selon des conditions de concurrence normale), et 5) est contrôlée par une entité du secteur public. Cette définition semble correspondre plus ou moins à celle des sociétés publiques dans les directives statistiques, quoique « prix économiquement significatifs » (sociétés publiques) n'équivaut pas nécessairement à « moyennant bénéfice » (entreprise publique).

par rapport à d'autres unités, «parce que (cela) permet de mieux organiser la collecte et la présentation des statistiques, même si, dans certains cas, son utilité est limitée» (*SCN 1993*, paragraphe 2.19).

14. Par ailleurs, les directives statistiques reconnaissent que les unités contrôlées par d'autres unités n'ont peut-être pas une autonomie de décision pour tous les aspects de la vie économique. En fait, elles utilisent les mêmes expressions que les normes comptables pour caractériser ces relations, définissant les filiales comme des entités contrôlées par une autre société (avec, en général, une participation au capital de 50 % ou plus, ou le droit de nommer/démettre une majorité des administrateurs) et les entités associées comme des entités influencées par une autre société (avec, en général, une participation au capital de 10 à 50 %) (*1993 SNC*, par. 4.32 and 4.34). Enfin, dans les cas où le contrôle est partagé conjointement, le système statistique ne permet pas de partager le contrôle et exige qu'une décision soit prise au titre de la majorité contrôlante, l'environnement comptable, cependant, permet dans de tels cas de comptabiliser ces unités selon la consolidation proportionnelle.

15. Les normes comptables définissent le contrôle d'une entité comme « le pouvoir de diriger les politiques financières et opérationnelles d'une autre entité afin d'obtenir des avantages de ses activités »<sup>8</sup> Cependant, l'IPSAS explique aussi que: « savoir si une entité contrôle une autre entité pour les besoins de l'information financière est une affaire de jugement prenant en compte la notion du contrôle définie dans la présente Norme et des circonstances particulières à chaque cas. La définition inclut deux éléments : le pouvoir (de diriger les politiques financières et opérationnelles d'une autre entité) » et les bénéfices (des activités de l'autre entité) (IPSAS 6, paragraphe 26).

16. Si l'objectif de l'utilisation du «contrôle» reste spécifique à chaque système, la TFHPSA propose que les statisticiens se fendent dorénavant sur l'approche plus systématique de la définition du contrôle dans les IPSAS. Cela s'applique aux unités qui sont des unités institutionnelles en tant que telles, mais qui sont contrôlées par l'administration publique, c'est-à-dire les entreprises publiques et les institutions à but non lucratif<sup>9</sup>. Lié de façon étroite à ce dossier est le travail que la TFHPSA a aussi mené sur la définition des entités créées ad hoc (en anglais, Special Purposes Entities) ainsi que des agences de restructuration mises en place par l'administration publique.

## 2.4 Garanties

17. Tant dans le système comptable que dans le système statistique, une garantie financière est un droit contractuel pour le prêteur de recevoir de la trésorerie du garant, et une obligation contractuelle correspondante pour le garant de payer le prêteur, en cas de défaillance de l'emprunteur. Par ailleurs, lorsqu'une entité donne des garanties en échange d'une redevance, les deux systèmes comptabilisent des produits/dépenses<sup>10</sup>.

18. Cependant, les deux systèmes traitent le passif lié à la garantie de manière différente. Sauf pour ce qui est de garanties qui sont négociables et qui ont donc un prix (e.g., instruments financiers dérivés),<sup>11</sup> le système statistique ne comptabilise pas la garantie lorsqu'elle est accordée, et ne la comptabilise qu'à la condition qu'un événement obligatoire survienne et active la garantie. En fait, c'est parce qu'elles sont perçues comme des actifs conditionnels que les normes statistiques ne comptabilisent pas les garanties. Plus particulièrement, « les garanties de paiement par des tiers sont des actifs conditionnels puisque le paiement n'est requis qu'en cas de défaut de paiement de la part du principal débiteur » (*SCN 1993*, paragraphe 11.25), car le prêteur ne peut exercer son droit et le garant ne doit s'exécuter que dans l'éventualité d'un futur défaut de paiement de l'emprunteur.

19. Dans les IPSAS, les provisions sont définies comme des engagements dont l'échéance et les montants sont incertains et qui répondent à certains critères (IPSAS 19, par. 18 et 22). Le système comptable distingue les provisions<sup>12</sup>, qu'il comptabilise comme engagements dans les états financiers et les éventualités, qu'il ne comptabilise pas. Il en résulte donc que les garanties qui satisfont aux critères de «provisions» sont

---

<sup>8</sup> Les directives pour l'application de cette définition se retrouvent dans l'IPSAS 6 Etats financiers consolidés et comptabilisation des entités contrôlées.

<sup>9</sup> Voir Government/Public Sector/Private Sector Delineation Issues, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/aeg.htm>. et aussi "units" at <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/aeg.htm>

<sup>10</sup>IPSAS 9, Produits des opérations avec contrepartie directe et appel à commentaires «Revenue from Non-Exchange Transactions», New York, janvier 2004. «Les commissions relatives aux actifs conditionnels sont traitées comme paiements de services» (*SCN 1993*, paragraphe 11.26).

<sup>11</sup> 1993 SCN, par. 11.8 -

<sup>12</sup> IPSAS 19 Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels. Ne sont pas traités ici l'amortissement, la dépréciation d'actifs et les créances douteuses, qui sont des ajustements d'actifs existants.

comptabilisées. Ainsi, les garanties financières qui satisfont aux trois conditions suivantes de provisions<sup>13</sup> sont comptabilisées dans le système comptable :

- une entité a une obligation actuelle (juridique ou implicite) résultant d'un événement passé (le fait générateur d'obligation) ;
- il est probable qu'une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques sera nécessaire pour régler l'obligation ;
- le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable.

20. Le système comptable ne comptabilise pas les engagements/actifs éventuels car l'existence d'une obligation actuelle ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'entité ou parce qu'il n'est pas probable qu'il y ait une sortie de ressources ou que le montant ne peut être estimé de manière fiable.

21. Si les directives statistiques considèrent aujourd'hui les garanties comme des passifs éventuels, la TFHPSA propose que certains types de garanties financières, à savoir les garanties normalisées, contrairement aux garanties ad hoc, soient comptabilisées dans le système statistique sous le compte « réserves techniques d'assurance », et que les montants enregistrés au bilan des unités de l'administration reflètent la probabilité que les garanties seront exercées. Il s'agit d'une mesure importante en vue de rapprocher les deux systèmes.

## **2.5 Traitement des impôts et crédits d'impôts**

22. La TFHPSA a présenté des propositions<sup>14</sup> pour clarifier et améliorer le *SCN 1993* en ce qui concerne la comptabilisation des impôts. Elle a aussi formulé et proposé d'introduire des directives sur les crédits d'impôts, une question qui n'est pas abordée dans le *SCN 1993*.

23. Trois parties y sont présentées : 1. définition des impôts : ceci comprend la couverture des impôts ainsi que le traitement des cas limites, comme la fourniture de services traités comme ventes de services et non comme impôts; 2. l'enregistrement des impôts sur la base des droits et obligations, couvrant tant le moment de l'enregistrement que les montants à comptabiliser. Le document présente trois méthodes d'enregistrement qui seraient acceptables sur la base des droits et obligations : la méthode de la caisse ajustée (ou caisse transactionnalisée), où les montants encaissés sont attribués à la période de l'activité économique sous-jacente ; la méthode du coefficient (un enregistrement net des impôts, utilisant un coefficient pour effectuer l'ajustement) et la méthode du transfert en capital (enregistrement brut des impôts avec un ajustement au compte de capital); 3. l'enregistrement des crédits d'impôt, particulièrement le cas controversé des crédits d'impôt payables (cas où une partie du crédit d'impôt fait l'objet d'un versement effectif au bénéficiaire). La partie payable du crédit doit être enregistrée comme une dépense de l'administration publique. Dans les cas, cependant, où les crédits d'impôt ont le caractère de prestations sociales, ils doivent être inscrits en totalité en dépenses des administrations, car ils servent en de tels cas à des substituts de revenus que l'administration alloue par le biais des crédits d'impôt. Le document présente douze recommandations pour fins de mise à jour du SCN : trois au titre de la définition et couverture d'impôts, quatre de la mise en œuvre du principe d'enregistrement d'exercice, et cinq de l'enregistrement des crédits d'impôt.

24. Les discussions qui ont mené à ces recommandations ont eu lieu en même temps que celles qui se déroulaient sur une proposition d'Exposure Draft de l'IPSASB *Revenue from Non-Exchange Transactions (including Taxes and Transfers)*<sup>15</sup>. De ce fait, les recommandations visent à harmoniser autant que possible l'enregistrement de ces opérations avec les propositions de cet Exposure Draft.

## **2.6 Chapitre sur l'administration publique et le secteur public**

25. Dans les directives statistiques, l'administration publique et les entreprises contrôlées par l'administration publique sont généralement présentées dans des secteurs différents. De plus, certaines institutions à but non lucratif, contrôlées et principalement financées par l'administration (*SCN 1993*, par. 4.62) sont comprises dans le secteur des administrations publiques. L'administration est exposée aux risques et aux bénéfices qui émanent de ces entités et la TFHPSA propose que, dans sa version révisée, le SCN contienne un chapitre consacré au secteur

<sup>13</sup> IPSAS 19 Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels, par. 22

<sup>14</sup> Voir Tax Revenue and Tax Credits, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/AEG/papers/m3Taxes.pdf>.

<sup>15</sup> Il est prévu que cet ED sera émis vers la fin janvier 2006.

des administrations publiques et au secteur public <sup>16</sup> afin de mettre en évidence l'administration et ses relations particulières avec les entreprises publiques, ainsi qu'avec les institutions à but non lucratif qui font partie du secteur des administrations publiques.

26. Ce chapitre mettra l'accent sur le secteur public dans les directives statistiques et ouvrira ainsi la voie à la poursuite de l'harmonisation avec l'entité déclarante «entité publique» (« whole of government ») dans les normes comptables, qui est un équivalent proche du secteur public dans les directives statistiques. Une différence entre les deux systèmes au titre du secteur public est le traitement des unités non résidentes détenues par l'administration publique. Dans la mesure où ces unités sont contrôlées, elles doivent être totalement consolidées dans l'entité déclarante dans les normes comptables et le sont selon la méthode « equity » ou de mise en équivalence dans les directives statistiques. Pour ce qui est des autres entités non résidentes détenues par l'administration publique mais pas contrôlées, les revenus sont comptabilisés selon la méthode des dividendes déclarés dans les deux systèmes.

### 3. Domaine où l'harmonisation doit se poursuivre

#### 3.1 États présentant la performance financière

27. Les deux systèmes comptabilisent la création, la transformation, l'échange, le transfert et l'extinction des actifs sont enregistrés comme *flux*. Les encours d'actifs sont le résultat des flux et, dans le même temps, les flux expliquent les variations des actifs figurant au bilan entre deux périodes. Il existe deux différences entre les deux systèmes. Premièrement, dans la mesure où les activités économiques comptabilisées par chaque système sont différentes, les flux qui prétendent rendre compte de ces activités le sont donc aussi. Deuxièmement, les directives statistiques établissent une distinction claire entre les flux qui émanent des « opérations » et ceux qui proviennent d'« autres changements », les définissent de façon complète, et les présentent séparément dans des états statistiques distincts. Les normes comptables ne font pas nécessairement cette distinction dans les états financiers, bien qu'elles distinguent les transactions des autres événements.

##### 3.1.1 Flux

28. En statistique, les flux sont composés des opérations (ou transactions) et des autres changements. Une opération (voir encadré) implique une interaction entre des unités institutionnelles agissant en accord réciproque et, dans une moindre mesure, une action se déroulant au sein d'une unité institutionnelle qu'il est utile de traiter comme une opération, souvent parce que l'unité en question agit à deux titres différents (*SCN 1993*, paragraphe 3.12). Les autres changements sont de deux types : «réévaluations» et «autres changements de volume».

##### Encadré 1. Types d'opérations

| Description                                 | Unités impliquées | Évaluation                                    | Exemples  |
|---|-------------------|---|---|
| 1. Observable en termes de valeur           | 2                 | Opérations monétaires                         | Achat de biens ou services  |
| 2. Observable mais pas immédiatement évalué | 2                 | Une valeur est attribuée en termes monétaires | Troc de biens, services d'éducation fournis gratuitement par l'État |
| 3. Physiquement observable                  | 1                 | Une valeur est attribuée en termes monétaires | Compte propre, par exemple consommation de capital fixe             |

29. Les normes comptables comptabilisent aussi les opérations et, de plus en plus, d'autres événements. Dans le passé, à quelques exceptions près, les entités du secteur public utilisaient la comptabilité de caisse et, de ce fait, les états financiers ne comptabilisaient que les changements de valeur résultant d'opérations de caisse avec d'autres unités. Cela est en train de changer. Premièrement, le secteur public adopte de plus en plus la méthode des droits et obligations. Deuxièmement, les normes comptables utilisent de plus en plus la juste valeur (« fair value ») et autre valeur courante comparativement à la méthode fondée sur le coût historique; cette dernière méthode était très souvent utilisée dans le passé par les entreprises du secteur privé qui adoptent maintenant la

<sup>16</sup> Voir The General Government and Public Sectors, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/AEG/papers/m3delineationOutline.pdf>.

base des droits et obligations. L'usage croissant de la juste valeur pour certains actifs et non pour d'autres a amené à questionner le rôle du compte de résultat et du message qu'il porte.

### **3.1.2 Présentation des flux**

30. Pour ce qui est de l'information fournie dans les états, une différence majeure<sup>17</sup> entre les deux systèmes tient au fait que les normes statistiques distinguent dans des rapports séparés les opérations des autres changements, alors qu'en comptabilité, le compte de résultat englobe à la fois les opérations et les autres événements comptabilisés selon les normes comptables.

31. Les produits et les charges qui sont enregistrés au compte de résultat proviennent d'activités ordinaires opérationnelles (qui font partie des activités de prestation de services ou des activités de transaction, y compris les activités qui en sont le prolongement ou l'auxiliaire) ainsi que les éléments extraordinaires (événements ou opérations qui ne devraient pas se produire fréquemment ni régulièrement et qui échappent au contrôle et à l'influence de l'entité) (IPSAS, par. 101). Certains événements qui donnent lieu à des produits/charges sont enregistrés dans l'actif net/situation nette (par exemple, les écarts de réévaluation des immobilisations corporelles, et les profits ou pertes résultant de la conversion des états financiers d'une entité étrangère). D'autres événements qui ne sont pas enregistrés dans les états comptables sont parfois repris dans les notes accompagnant les états financiers<sup>18</sup>.

32. Le WG I recommande que l'état financier « performance financière » soit développé en plus grande profondeur en comptabilité afin de distinguer plus clairement produits et des charges qui émanent des transactions de ceux qui proviennent d'évènements comme l'augmentation des prix. Une telle présentation donnerait un compte de résultat détaillé en deux colonnes : l'une qui distinguerait entre les produits et les charges autres que les «réévaluations» et l'autre qui serait composée des réévaluations. Il inclurait donc les variations de l'actif net/situation nette résultant d'opérations et d'autres événements non liés aux propriétaires. Le concept global de produit faciliterait l'intégration des ajustements de valeur (par exemple, les opérations en monnaies étrangères) et d'autres événements économiques (par exemple, une restructuration). Il offrirait une plus grande souplesse pour distinguer les opérations de financement et de la réévaluation des comptes. Enfin, et c'est important, cette présentation reflèterait étroitement les concepts utilisés dans les directives statistiques.

33. L'IASB a fait du progrès dans le projet d'état financier « performance financière ». L'IPSASB a suivi ce déroulement avec l'intention de développer un tel projet pour le secteur public, les ressources le permettant. Si ces projets sont mis en application, ils permettront de rapprocher les deux systèmes.

## ***3.2 Revenu d'investissements en participation financière enregistré sur la base des de la mise en équivalence.***

34. Selon les directives statistiques, toutes les prises de participation financière dans les autres secteurs sont enregistrées au bilan à la valeur de marché ou à une valeur équivalente ; le produit (revenu) de ces investissements est comptabilisé sur la base des dividendes déclarés déboursés, sauf dans le cas des investissements directs étrangers. Ces derniers, du fait que la participation confère une influence significative dans la gestion de l'entité non résidente dans laquelle l'investissement est effectué, sont enregistrés selon la méthode de la mise en équivalence<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Comme noté plus haut, d'autres différences existent, y compris les opérations internes, alors que la transformation au sein de l'unité n'est pas comptabilisée dans le compte de résultat. Ces différences ne sont pas traitées ici et nous renvoyons le lecteur à l'appendice 3 du *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* pour plus d'information sur le compte courant et le compte de résultat.

<sup>18</sup>Le *SCN 1993* prévoit quelques postes pour mémoire (biens de consommation durables et investissements directs étrangers, paragraphe 13.84); des renseignements supplémentaires (pour les actifs éventuels, paragraphe 11.26) et des comptes satellites (pour étendre les capacités d'analyse offertes par la comptabilité nationale, paragraphe 21.4). Lors de la révision de la 5<sup>ème</sup> édition du *Manuel de la balance des paiements* du FMI, Washington, D.C., 1993, les postes pour mémoire seront considérés comme faisant partie des composantes types, alors que les renseignements supplémentaires seront traités comme des options à envisager.

<sup>19</sup> «Le fait de conserver en son sein tout ou partie des bénéfices d'une entreprise d'investissements directs étrangers peut être considéré comme une décision délibérée d'investissement prise par les propriétaires étrangers. En conséquence, les bénéfices non distribués sont réorientés dans le Système en les présentant, dans un premier temps, comme étant versés aux propriétaires étrangers comme des revenus de la propriété, et ensuite réinvestis dans le capital de l'entreprise d'investissement direct» (SCN 1993, paragraphe 3.27). Il convient de noter que la réorientation est une «réorganisation» des transactions, par opposition à une «imputation». L'imputation s'applique à des transactions internes (par exemple la consommation propre ou

35. D'après les normes comptables, par contre, ce sont les classes d'actifs financiers qui déterminent la méthode d'évaluation utilisée et le traitement des produits<sup>20</sup> suivant que l'investissement confère un contrôle, un contrôle partagé (conjointement), une influence significative ou simplement un investissement qui ne donne ni le contrôle ni une influence significative.

36. Le TFHPSA propose que les produits soient comptabilisés selon la méthode de la mise en équivalence pour les unités institutionnelles liées qui appartiennent à des secteurs différents et dont la liaison confère une influence significative. Le TFHPSA fait valoir que les unités qui opèrent dans des secteurs différents et qui sont liées ont des comportements économiques différents de celui des entités non liées. Cela est particulièrement important lorsqu'il existe un rapport avec le secteur public :

« La comptabilisation du produit sur la base des distributions reçues peut ne pas constituer une évaluation adéquate du produit revenant à un détenteur du fait de sa participation dans une entité associée, parce que les distributions reçues peuvent n'avoir que peu de rapport avec la performance de l'entité associée. En particulier, lorsque l'entité associée poursuit un but non lucratif, la performance de la participation sera déterminée par des facteurs tels que le coût des produits et la livraison globale des services. Comme le détenteur exerce une influence notable sur l'entité associée, il a une part de responsabilité dans la performance de l'entité associée et, en conséquence, dans la rentabilité de sa participation. Le détenteur prend en compte les conséquences de cette responsabilité en élargissant le périmètre de ses états financiers consolidés en y incluant sa quote-part du solde net de cette entité associée et fournit ainsi une analyse des bénéfices et de l'investissement à partir desquels il est possible de calculer des ratios plus utiles. De ce fait, l'application de la méthode de la mise en équivalence offre une meilleure information sur l'actif net/la situation nette et le solde net du détenteur » (IPSAS, page 202).

### 3.3 Provisions et actifs contingents

37. Les deux systèmes comptabilisent les flux même s'ils en donnent des définitions différentes. Comme on l'a vu à la section II plus haut, plusieurs provisions qui sont comptabilisées dans le système comptable sont vus dans le système statistique comme des actifs conditionnels. Les deux systèmes excluent les actifs conditionnels et les engagements conditionnels, ces actifs étant par contre définis quelque peu différemment dans les deux systèmes. La partie ci-après traite de la notion d'actifs conditionnels/contingents dans les deux systèmes avec l'intention de poursuivre la proposition de François Lequiller (voir « The treatment of provisions in national accounts »)<sup>21</sup> pour que le SCN comptabilise « les provisions et cantonnement des actifs qui sont comptabilisés dans le système comptable d'affaires ».

38. Selon le SCN 1993, «les actifs et passifs contingents (dits aussi "conditionnels") ne sont considérés comme financiers que si les créances ou engagements n'imposent aucune obligation particulière aux deux parties et/ou si l'objet concerné a une valeur observable du fait qu'il peut être négocié» (SCN 1993, paragraphe 13.22). Cependant le système reconnaît qu'il peut y avoir des cas limités. Premièrement, il reconnaît que certains arrangements financiers conditionnels peuvent être comptabilisés du fait que « les arrangements eux-mêmes ont une valeur car ils sont négociables » (SCN 1993, paragraphe 11.28). Deuxièmement, le système reconnaît les cas où les engagements sont comptabilisés sans qu'il n'y ait eu de fonds échangés, donnant en exemple le cas des acceptations bancaires (SCN 1993, paragraphe 11.27). Troisièmement, le système indique : « Les méthodes servant à déterminer les instruments sont considérés comme des actifs effectifs à inscrire dans les comptes de patrimoine varient d'un pays à l'autre... Il faudra appliquer cette recommandation avec souplesse pour tenir compte des pratiques nationales et de la diversité de ces instruments. » SCN 1993, paragraphe 11.27).

39. Le SCN 1993 identifie les externalités comme exemple d'actifs conditionnels. Par externalités, on entend certaines actions économiques d'unités institutionnelles, qui ont pour effet de changer la situation ou les conditions d'existence d'autres unités sans le consentement de ces dernières (SCN 1993, paragraphe 3.51).

---

la formation de capital) ; dans ce cas, les valeurs sont imputées, même si les biens et les services eux-mêmes ne le sont pas (SCN 1993, paragraphe 1.73).

<sup>20</sup> IPSAS 7 : Comptabilisation des participations dans les entités associées (IAS 27) ; IPSAS 6 : États financiers consolidés et comptabilisation des entités contrôlées ; IPSAS 15 : Instruments financiers : informations à fournir et présentation (IAS 32 et 39).

<sup>21</sup> Voir Lequiller François, "The treatment of provisions in the national accounts: elements for the review of the SNA" <http://www.oecd.org/dataoecd/53/49/33740137.pdf>

« Il faut se demander, cependant, s'il faut assigner des valeurs à ces externalités. Les comptes économiques ont à mesurer des fonctions économiques comme la production ou la consommation dans le cadre d'un système socio-économique et juridique particulier au sein duquel se déterminent des prix et des coûts relatifs. Il peut arriver que certains pays, au moins à un moment de leur histoire, choisissent un cadre législatif permettant à certains producteurs de réduire leurs coûts en polluant en toute impunité. Cela peut, par exemple, être délibérément fait pour promouvoir une industrialisation rapide. La sagesse d'une telle politique peut sembler hautement contestable (...), mais cela ne veut pas dire qu'il ne soit pas approprié ou analytiquement utile pour les comptes économiques d'essayer de corriger des lacunes institutionnelles présumées en attribuant aux producteurs des coûts que la société n'a pas choisis de reconnaître » (SCN 1993, paragraphe 3.52).

40. Tel que noté plus haut, les normes comptables établissent une distinction entre provisions (qui sont comptabilisées dans le système) et passif éventuel (qui n'est pas comptabilisé) (IPSAS 19).

41. Comptabiliser dans le système statistique les provisions comptables pourraient aider, selon les circonstances, à fournir de l'information quantitative sur des problèmes importants qui se posent dans plusieurs domaines : réparation des dommages causés à l'environnement (par exemple, remise en état des mines à ciel ouvert après arrêt des activités d'extraction, élimination des déchets toxiques causés par les activités de production, décontamination du site lorsqu'une centrale nucléaire est mise hors service), actions en justice, expropriation, et auto-assurance.

42. Deux raisons sont évoquées qui favoriseraient une telle inclusion. Premièrement, de plus en plus, les normes comptables distinguent le risque de l'incertitude et enregistrent le risque, car il est mesurable et peut être exprimé en terme de probabilités. En revanche, l'incertitude ne peut être mesurée, car elle dépend d'un trop grand nombre de facteurs inconnus et imprévisibles. Deuxièmement, les droits de propriété évoluent et sont mieux définis, donnant lieu à une responsabilisation des unités par le biais des unités assumant leurs obligations :

« Si les marchés ne permettent pas une répartition efficace des ressources, affirme M. (Ronald) Coase, c'est l'absence de droits de propriété bien définis qu'il faut incriminer. Si les droits de propriété étaient clairement définis, des marchés se développeraient qui assureraient une utilisation efficace des ressources. Par exemple, si les droits d'utilisation d'une rivière étaient clairement fixés, un propriétaire d'usine désireux de polluer la rivière et un pêcheur qui souhaite garder l'eau propre pourraient négocier la quantité de pollution admissible. Si le propriétaire de l'usine détient les droits sur la rivière, le pêcheur pourrait le payer pour qu'il limite sa pollution ; si c'est le pêcheur qui détient les droits, le propriétaire de l'usine pourrait acheter le droit de polluer. On le voit, M. Coase voyait dans le marché des possibilités beaucoup plus larges... »<sup>22</sup>.

## 4. Conclusion

43. Les travaux sur la méthodologie statistique à appliquer à la comptabilité nationale ont progressé depuis la quatrième révision du SCN<sup>23</sup>. Ces travaux ont tenu compte, entre autres, de l'évolution continue des secteurs financiers (on citera par exemple les travaux sur les produits dérivés et les indicateurs de solidité financière) et des développements au niveau institutionnel (par exemple les travaux approfondis de l'Union européenne sur l'application des directives statistiques aux fins de la réglementation – Directive PNB et critères de convergence).

44. Les activités de recherche se sont intensifiées dans le cadre de la cinquième révision du système de comptabilité nationale prévue pour 2008<sup>24</sup>, plusieurs enceintes ayant été créées pour traiter certains aspects particuliers de cette révision, y compris la TFHPSA.

45. À cet égard, la TFHPSA a entrepris une bonne partie de son programme de travail en reconnaissant que, dans les dernières années, les développements en normes comptables et directives statistiques ont ouvert le champ vers une convergence de ces deux systèmes. Ainsi, les normes comptables du secteur privé sont devenues internationales, et les normes comptables adoptent progressivement la juste valeur. De plus, le IPSAB a développé pour le secteur public des normes comptables (qui convergent vers les normes du secteur privé

<sup>22</sup> Backhouse Roger, *The ordinary business of life*, page 283

<sup>23</sup> On trouvera un tour d'horizon de ces travaux dans «La comptabilité nationale face aux transformations de la finance et de la comptabilité», d'André Vanoli, Revue d'économie financière, Association d'économie financière, Paris, automne 2004.

<sup>24</sup> Veuillez référer à "Towards SNA 1993 REV 1" <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/snarev1.asp>

lorsque applicables, mais qui sont spécifiques au secteur public dans les autres cas). Ces développements reconnaissent que, malgré les différences dans l'environnement institutionnel et opérationnel des entités du secteur public et du secteur privé, ces deux secteurs ont beaucoup en commun. La TFHPA favorise l'approche du IPSASB d'encourager une convergence des IPSASs et IFRs plutôt que d'introduire des différences. Cette convergence facilite la tâche de ceux qui préparent ainsi que ceux qui utilisent les états statistiques et financiers des entités du secteur privé et public. De plus, la TFHPA appuie le projet de mettre à jour les IPSASs qui traitent des ajustements de périodes précédentes de façon à rapprocher les pratiques comptables des directives statistiques (et IFRS).

46. Du côté statistique, le *MFSP 2001*, le *1993 SCN* et le *SEC95* ont introduit l'enregistrement des droits et obligations dans le secteur public (avec le *Manuel SEC95 sur le Déficit et la dette publique* d'Eurostat qui illustre comment une telle comptabilité peut être mise en œuvre). Les développements en finance, en comptabilité et en économie (l'annexe donne le détail) intensifient aussi les tendances vers une harmonisation plus poussée des deux systèmes. Tel que documenté dans le présent document, les efforts de la TFHPA ont réussi à amenuiser certaines différences entre les deux systèmes bien qu'il y ait encore d'autres domaines à poursuivre. La TFHPA a aussi œuvré à établir des liens avec les autres groupes travaillant à la mise à jour du SCN 1993 afin d'assurer la cohérence des développements proposés (par exemple, l'engagement sous forme de dette, restructuration de dette, entités à buts spéciaux SPV, etc.).

47. Les efforts vers l'harmonisation devront se poursuivre pour mettre au point des outils d'analyse, de suivi et d'évaluation axés non seulement sur des données comparables entre pays, mais aussi à un niveau de détail qui exigera un lien plus serré entre l'unité micro-économique et les agrégats macro-économiques. Les développements en technologie de l'information peuvent accommoder de telles exigences, notamment pour ce qui a trait aux systèmes de sources de données et au transfert de l'information. En même temps, une responsabilisation accrue s'imposera pour accroître l'efficacité et l'efficience de la production statistique, notamment en limitant la charge qui pèse sur les statisticiens par une harmonisation plus poussée des normes comptables. Ceci peut être réalisé par une harmonisation accrue entre les directives statistiques et les normes comptables qui servent à comptabiliser les données qui sont généralement des sources pour les statistiques.

L'élaboration continue de normes comptables internationales... et leur adoption par les organismes publics à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne ouvrent la perspective d'une diminution simultanée de la charge pesant sur les statisticiens et d'une amélioration de la qualité des statistiques<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Tiré de l'exposé de A.H.E.M. Wellink, intitulé «Business Accounting Standards and Statistical Standards», à l'ouverture de la table ronde, Deuxième conférence de la BCE, Francfort, 22-23 avril 2004.

## **Annexe 1 : Tendances à la base de l'harmonisation<sup>26</sup>**

1. Plusieurs phénomènes récents ont ouvert la voie vers l'harmonisation des systèmes de données statistiques et comptables, dont l'internationalisation des normes comptables, la tendance à l'évaluation comptable des actifs à leur valeur marchande, les progrès dans la recherche sur les fondamentaux de l'évaluation des actifs, et l'élaboration de cadres économiques analytiques qui relient le macroéconomique et le microéconomique.

### ***Internationalisation des normes comptables***

2. Les comptes nationaux sont reconnus de longue date, soit depuis les années 50s, par la société statistique à l'échelle mondiale<sup>27</sup>. Les normes comptables se sont développées à l'échelle internationale à partir des années 70s. En effet, au début des années 1970 fut créé le Comité international des normes comptable (IASC), remplacé en 2001 par le Conseil international de normalisation comptable (IASB). Les normes comptables internationales (IAS) élaborées par cet organisme, et désormais désignées par l'appellation IFRS, rivalisent avec les normes nationales comme source de normes comptables. Dans le même ordre d'idées, l'IPSASB de la Fédération internationale des comptables a mis au point des normes internationales pour le secteur public (Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS)). Pouvant être admis comme «principes comptables d'application mondiale» les IFRS/IPSAS offrent un cadre de référence pour l'harmonisation des directives statistiques.

3. De plus, l'apparition d'entreprises multinationales industrielles et financières et l'internationalisation des portefeuilles et des marchés de capitaux ont rendu nécessaire le rapprochement à l'échelle mondiale des normes comptables nationales. En outre, les scandales financiers et institutionnels qui ont secoué le monde des entreprises durant ces dernières années ont également mis en évidence la nécessité d'une plus grande harmonisation dans le domaine comptable.

4. Correspondant à cette plus grande internationalisation des normes comptables nationales, il est maintenant plus facile de dévouer des efforts vers leur harmonisation avec les directives statistiques.

### ***Recours accru à la valeur marchande***

5. L'utilisation comptable du coût historique est de plus en plus remise en question du fait que ce coût ne permet pas de rendre compte fidèlement de la véritable situation financière. Les normes comptables tendent de plus en plus à utiliser la valeur marchande ou juste valeur de marché. Cette tendance (juste valeur de marché) donne une vue plus prospective des actifs que l'évaluation traditionnelle (coût historique), qui donne une vue rétrospective des avoirs. L'utilisation de la juste valeur a pour effet de réduire la principale différence conceptuelle avec les systèmes statistiques axés sur la valeur marchande. En comptabilité, la juste valeur de marché, qui dans un premier temps se limitait aux actifs financiers marchands, s'étend selon les circonstances, à certains autres actifs financiers et non financiers.

### ***Recherche sur les fondamentaux de la valeur économique***

6. Les intenses travaux de recherche menés durant ces dernières années dans les domaines des finances, de la comptabilité et de l'économie ont permis d'enrichir considérablement la connaissance des fondamentaux qui régissent la valeur, ce qui ouvre des perspectives prometteuses de synergies entre ces trois domaines.

7. Dans le domaine des finances, des études ont notamment porté sur l'impact de l'information comptable sur les marchés financiers, et en particulier sur le modèle d'équilibre des actifs financiers (MEAF) et l'hypothèse du marché efficient. Le MEAF permet d'appréhender la relation entre le prix d'une action et le rendement et les

---

<sup>26</sup> Tiré de *Strengthening the Links Between Macroeconomic Statistical Guidelines and Accounting Standards*, Lucie Laliberté, Document de travail,, Fonds monétaire international (version amendée présentée à la réunion Groupe de travail intersecrétariats sur la comptabilité nationale, ISWGNA, août 2004), décembre 2004.

<sup>27</sup> Les travaux relatifs aux comptes nationaux, officiellement engagés après la Première guerre mondiale avec le National Bureau of Economic Research et Simon Kuznets, se sont considérablement accélérés avec la Deuxième guerre mondiale. «S'inspirant de Keynes, s'engagèrent alors les travaux de comptabilité nationale, qui commencèrent avec Stone et Meade (National Income and Expenditure, 1944) pour aboutir, au terme de quatre révisions laborieuses, au SCN 1993, l'ensemble de règles à appliquer obligatoirement pour calculer la valeur économique dans le monde entier » (Reich, 2001, p. 127).

risques escomptés (à partir du taux de rendement de l'action, de celui du marché et du coefficient bêta qui renseigne sur le lien entre l'évolution du rendement de l'entreprise et celui du marché). Ces travaux ont été complétés par ceux liés à l'analyse financière où les variables comptables servent à calculer des ratios financiers pour comparer les risques et les rendements des entreprises.

8. Selon l'hypothèse du marché efficient, «un marché est dit efficient si le prix des actifs est le reflet de toute l'information disponible». Cette théorie avait initialement remis en question l'analyse des fondamentaux fondée sur les variables comptables, mais elle a cependant elle-même été remise en cause du fait qu'elle ne parvient pas à expliquer la volatilité caractéristique des marchés boursiers. Cela a eu pour effet de renforcer l'idée selon laquelle la disponibilité d'informations, telles que les données financières, contribue à rendre les marchés efficients. La mise en place au plan international des initiatives liées au programme d'évaluation du secteur financier et aux normes et codes s'inscrit justement dans cette tendance<sup>28</sup>.

9. En partie sous l'influence des travaux entrepris dans le domaine des finances, la recherche en comptabilité a également évolué durant ces dernières années. Nous pouvons distinguer trois démarches successives<sup>29</sup>. La première veut, conformément à l'approche comptable classique, que la réalité soit un phénomène donné que les normes comptables s'efforcent d'exprimer. Cette démarche qui, dans une grande mesure, demeure à la base des normes comptables existantes, consiste à élaborer des méthodes comptables correctes à partir d'un ensemble de concepts, principes et objectifs. La deuxième, élaborée par la suite, base la comptabilité sur le marché. Cette démarche met à profit les progrès de la théorie financière qui privilégie la réaction du marché à la diffusion d'informations comptables. Selon la troisième, celle de la théorie comptable, l'environnement de l'entreprise englobe non seulement les marchés financiers, mais aussi d'autres «environnements» tributaires des engagements contractuels de l'entreprise, tels que la rémunération des cadres et les accords d'emprunt conclus avec les créanciers. L'entreprise apparaît dès lors comme un «pôle contractuel». En vertu de cette approche, lorsque la direction d'une entreprise prend des décisions d'allocation des ressources, de rémunération des cadres ou d'autres décisions comparables ou lorsqu'elle choisit les méthodes comptables, elle tient compte des effets liés à l'information financière.

10. Parallèlement à cela, la théorie économique a évolué, en tentant notamment de relier au champ macroéconomique ou de l'y étendre, la notion de valeur, qui relève traditionnellement du domaine microéconomique<sup>30</sup>. Dans une perspective de comptabilité nationale, on citera comme exemple de travail analytique intégrant le microéconomique et le macroéconomique, la démarche suivie par John Commons, qui voit dans les transactions les unités de base de l'analyse, en se centrant principalement sur l'évolution conjointe des processus économiques et juridiques et sur leurs interactions.

« Commons voit l'activité humaine comme incarnée dans l'idée de transaction... Les transactions mettent en présence des individus mais également, dans l'économie industrielle moderne, des entreprises comme unités en exploitation. L'entreprise en exploitation a une personnalité juridique (elle est dotée d'une existence juridique et de droits) mais elle peut également être perçue comme un processus décisionnel qui organise l'activité de nombreux individus. Comme les participants à ces entreprises en exploitation, chacun animé par ses propres objectifs, évoluent dans le cadre des règles imposées par la loi et celles fixées au sein de l'entreprise, il se manifeste une volonté ou une finalité collective. Les entreprises sont des entités en exploitation, tout comme les administrations publiques .... Ces entités en exploitation continue se caractérisent en général par leurs actifs et leurs passifs, régis par des considérations juridiques, liées à la liberté et aux droits de propriété et, partant, aux notions d'immunité et de risque, qui elles-mêmes évoluent...Il rejette l'idée fallacieuse consistant à attribuer aux collectivités une existence indépendante de celles des individus qui, de par leurs activités, les composent » (p. xvii).

11. Avec le reflux du keynésianisme, durant les années 1970 on assista à un rapprochement entre les différents domaines de l'économie politique et l'économie pure qui s'appuient de plus en plus sur des fondements liés à la théorie du choix rationnel. Du fait de l'importance accordée à la méthodologie individualiste (selon laquelle les théories économiques devraient s'appuyer sur le comportement de l'individu), et selon l'idée que l'individu prend des décisions en réagissant aux prix et aux opportunités, les marchés sont apparus de plus en plus comme des mécanismes de diffusion de l'information dans un monde d'incertitude en constante évolution.

<sup>28</sup>Voir <http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>

<sup>29</sup> Tiré de *The Analysis and Use of Financial Statements*, Gerald I. White, Ashwinpaul C. Sondhi, et Dov Fried, deuxième édition, John Wiley and Sons, New York, 1997.

<sup>30</sup>Reich, 2001.

« La nouvelle économie fondée sur des hypothèses rationnelles... la modélisation du comportement de l'individu sous l'angle de l'optimisation, en partant de l'hypothèse que l'entreprise souhaite maximiser les bénéfices et que l'individu cherche à maximiser l'utilité..... Cela a eu pour conséquence d'effacer la ligne de démarcation entre la microéconomie, s'intéressant au comportement des entreprises et des ménages, et la macroéconomie, s'intéressant à l'économie dans son ensemble »<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Backhouse Roger, *The ordinary business of life*, p. 301.

## Annexe 2 : Différences et convergence entre normes statistiques et normes comptables<sup>32</sup>

|     |   |  |
|-----|---|--|
| 1.  | Contours de l'entité déclarante   | Contour, consolidation et comptabilisation des entités contrôlées et communication d'informations dans chaque système.   |
| 2.  | Structure du capital de l'entité déclarante   | Présentation (y compris classification) et évaluation de la relation qui existe entre l'entité et ses propriétaires dans chaque système. Cette catégorie comprend les participations minoritaires, les contributions des propriétaires et les distributions en leur faveur.  |
| 3.  | Comptabilisation des actifs non financiers  | Principes d'inscription en immobilisations dans chaque système, y compris celle de la R&D, des autres actifs non corporels, de la prospection et de l'évaluation dans les industries extractives, de l'arsenal de défense, et des partenariats public/privé.   |
| 4.  | Contrepartie /symétrie et comptabilisation  | Importance dans le système statistique attaché à la contrepartie d'une transaction, et comptabilité adoptée pour enregistrer les actifs/passifs. Sont couverts le provisionnement, les coûts des mises hors service/de rétablissement, la comptabilisation des répercussions fiscales et les stock options pour employés.  |
| 5.  | Calcul des actifs/passifs   | Calcul de postes particuliers tels que participations dans d'autres unités, stocks, baux, placements immobiliers et instruments financiers. Couvre les actifs non financiers ayant subi une dépréciation, les coûts de transaction, les prêts improductifs, les prêts à faible taux d'intérêt, les stocks, les participations dans des entreprises associées, les parts non cotées, les actifs biologiques, et la prospection, l'évaluation, la mise en valeur et la production dans les industries extractives.   |
| 6   | Instruments financiers  | Couvrent la remise et le rééchelonnement de la dette, le désendettement, la titrisation réalisée par des entités ad hoc, la circulation fiduciaire/seigneurage.  |
| 7.  | Séries temporelles  | Couvrent les redressements sur exercices antérieurs, les éclaircissements liés aux externalités, le provisionnement, les prestations sociales, les régimes de retraite des salariés, la sécurité et l'assurance sociale et les garanties.  |
| 8.  | États financiers  | Le contenu et la forme des états financiers produits par les deux systèmes, y compris le format et la présentation de l'état de flux de trésorerie, du bilan et du compte de résultat. Couvrent les primes et décotes de pensions livrées sur titres de créance, les régimes de retraite, les gains et les pertes de détention, les placements immobiliers, les instruments financiers, les actifs cultivés, les autres actifs naturels non acquis ou donnés dont on ne connaissait pas antérieurement l'existence, et ceux dont on connaissait l'existence mais ne pouvaient pas être mesurés, l'amortissement et la perte de valeur d'actifs réévalués, les créances improductives et douteuses, l'excédent de la juste valeur nette d'actifs acquis par rapport à leur coût, les intérêts sur les prestations déterminées, les swaps d'intérêts et les crédits d'impôt. |
| 9   | Terminologie et définitions   | Couvrent la valeur courante, la correction des erreurs/changements d'estimation, impôt, importance, actif net/valeur nette, actifs financiers.   |
| 10. | Postes dont on a établi ou dont on estime qu'ils ne sont pas ou ne devraient pas créer de différences | Impôts non recouvrables, fonds commerciaux acquis, privatisation, coûts d'emprunt, terrains pour la construction de routes, adhésion à des organisations internationales, actifs non générateurs de trésorerie, coûts de transaction, passifs liés aux baux, enregistrement initial d'actifs non financiers trouvés/découverts, amortissement par opposition à consommation de capital fixe, droits de tirage spéciaux, redressements sur exercices antérieurs, moment de l'enregistrement des recettes.   |

<sup>32</sup> *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) and Statistical Bases of Financial Reporting: An Analysis of Differences and Recommendations for Convergence* voir <http://www.ifac.org/Store/Details.tmp?SID=110719768348077>

## Bibliographie

Commission des Communautés européennes, FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale, 1993, *Système de comptabilité nationale 1993 (SCN 1993)*, (Bruxelles).

Eurostat, 1996, *Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95)*, Commission Européenne (Luxembourg).

*Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique*, 2003, Commission Européenne (Luxembourg).

Grossman, Sanford J., and Merton H. Miller, 1988, "Liquidity and Market Structure," *Journal of Finance*, Vol. 43 (July), pp. 617-33.

Handa, Puneet, and Robert Schwartz, 1996, "How Best to Supply Liquidity to a Securities Market," *Journal of Portfolio Management*, Vol. 22 (Winter), pp. 44-51.

International Accounting Standards Board, 2002, *International Financial Reporting Standards*, London.

International Public Sector Accounting of the International Federation of Accountants, 2003a, 2003 Handbook of IPSAS 1 "Présentation des Etats Financiers "

PSAS 9 "Revenue from NonExchange Transactions," Invitation to Comment, Public Sector Committee, January, (New York 2001).

IPSAS 19 Provisions, Passifs éventuels et actifs éventuels

PSC invitation to comment "Revenue from NonExchange Transactions," Invitation to Comment, Public Sector Committee, New York, 2004

Fonds monétaire international, 1993, *Manuel de la balance des paiements*, cinquième édition, (Washington, D.C.).

2000, *Manuel de statistiques monétaires et financières*, (Washington, D.C.).

2001a, *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*, (Washington, D.C.).

2003a, *Statistiques de la dette extérieure : guide pour les statisticiens et les utilisateurs*, (Washington, D.C.).

2004, *Guide pour l'établissement des indicateurs de solidité financière*, (Washington, D.C.), à paraître.

Laliberté, Lucie, 2004, "The relationship between statistical and accounting standards," Working Paper, 2004, Fonds monétaire international, (Washington, D.C.).

Reich, Utz-Peter, 2001, *National Accounts and Economic Value: A Study in Concepts*, Palgrave, (New York).

Reilly, Frank, and Keith Brown, 2000, *Investment Analysis and Portfolio Management*, 6<sup>th</sup> ed., Dryden Press, (Fort Worth).

Vanoli, André, "La comptabilité nationale face aux transformations de la finance et de la comptabilité," *Revue d'économie financière*, 2004, Association d'Économie Financière, (Paris).

Wellink, A.H.E.M., 2004, "Business Accounting Standards and Statistical Standards," Introduction to the Round Table Discussion, Second ECB Conference, (Frankfurt), April 22-23.

White, Gerald I., Ashwinpaul C. Sondhi, and Dov Fried, 1997, "The Analysis and Use of Financial Statements", 2nd ed., John Wiley & Sons, (New York).

# **LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET COMPTABILITÉ NATIONALE : DEUX APPROCHES POUR MESURER LA SITUATION FINANCIÈRE, L'ACTIVITÉ ET LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT**

*Jean-Paul MILOT*

*Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie  
Direction de la réforme budgétaire*

## **Résumé**

La loi organique relative aux lois de finances réforme en profondeur la procédure budgétaire. C'est un texte consensuel qui vise plus à fournir des outils pour améliorer le pilotage et la gestion des finances publiques qu'à instituer des règles de gestion macro-économique. Ces outils sont centrés sur la transparence et la mesure de la performance. Une des composantes importantes de cette démarche est la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice. La LOLF ne cherche pas à articuler de manière formelle mesure de la performance et résultat comptable mais vise à les développer en parallèle.

La comptabilité doit prendre en compte les spécificités de l'Etat et est conduite à adopter des solutions originales qui l'éloignent de la comptabilité d'entreprise. L'interprétation des données comptables en termes de richesse nette et en terme de résultat peut devenir alors problématique. De même la performance est appréciée par des indicateurs, essentiellement non monétaires (même si certains utilisent des données financières) dans un schéma descriptif fondé sur une répartition des dépenses en missions, programmes et actions, faiblement normalisé. L'accent est plus mis sur la description des politiques et la mesure de leur efficacité que sur la production d'indicateurs de gestion agrégés. Le système ne prévoit pas de règles de gestion de la contrainte budgétaire de type règle d'or. Il est fondé sur la responsabilisation des acteurs, ce qui implique à la fois une plus grande liberté de gestion et l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux sur le degré de réalisation des objectifs et l'utilisation des ressources octroyées.

La comptabilité nationale applique le modèle comptable à l'Etat considéré comme une unité institutionnelle. Ce modèle permet de déterminer une valeur nette, censée mesurer la situation financière et des soldes reflétant l'activité et les résultats financiers de cette activité. L'application de règles de partage volume-prix permet en théorie d'appréhender une forme de performance en ouvrant la possibilité de mesurer des volumes de services et une certaine forme de productivité.

Cependant ce projet est mené dans un cadre normalisé par des nomenclatures d'activités et des conventions comptables qui sont communes à tous les secteurs et largement inspirées de techniques empruntées aux entreprises. L'avantage de cette approche est de disposer d'un cadre de comparabilité permettant de fournir des éléments d'appréciation sur la situation financière, la gestion et la performance. C'est pourquoi les règles de gestion reconnues en matière de finances publiques sont dérivées de cette approche. Son inconvénient est une faible prise en compte des spécificités de l'Etat qui rend difficile son utilisation à des fins de gestion au niveau des services de base.

Les deux approches représentent donc des visions différentes de la gestion de l'Etat tout en recourant à la technique comptable. La LOLF vise plus la gestion au niveau fin mais renonce partiellement à une vision globale synthétique c'est-à-dire à l'internalisation explicite de la contrainte budgétaire. La comptabilité nationale permet cette internalisation par la fixation de critères de déficit et de dette mais reste trop globale pour que ces contraintes puissent être déclinées en fonction des nombreuses spécificités de l'action de l'Etat pesant sur sa gestion.

# **1. La comptabilité générale dérivée de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001**

Le texte consacre un chapitre entier à la comptabilité et impose, à côté d'une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale fondée sur les règles appliquées par les entreprises, sous réserve des spécificités de l'État. Il prévoit également une comptabilité permettant de mesurer les coûts des actions. La LOLF ne cherche pas à articuler de manière formelle mesure de la performance et résultat comptable mais postule que la fourniture d'informations comptables permettra d'améliorer les méthodes de mesure de la performance.

La LOLF pose ainsi deux principes fondamentaux pour le développement de cette comptabilité générale. Elle doit être établie en respectant les règles comptables appliquées par les entreprises, sans préciser de quelles règles il s'agit : PCG ou normes internationales. Elle doit tenir compte de l'existence de spécificités de l'Etat sans indiquer non plus en quoi elles consistent.

Le premier point soulève une question importante qui a été tranchée en principe en faveur des normes internationales en raison notamment de l'existence d'un processus de convergence du PCG vers les normes internationales. Le second point peut être éclairé par la rédaction de l'article 27 de la loi. Le texte dispose en effet que les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. On reconnaît la formule utilisée pour les entreprises dans le code de commerce avec une très importante exception. Il n'est en effet pas fait référence au résultat.

Cette restriction peut donner lieu à de multiples interprétations. Sur le plan comptable les conséquences sont potentiellement importantes en raison du rôle très structurant de l'articulation résultat/variation de la situation financière dans le modèle comptable.

Pour tirer les conséquences de ces prescriptions il a été jugé nécessaire de construire un ensemble complet de normes comptables et d'expliquer au cas par cas pourquoi on retenait telles règles appliquées par les entreprises ou au contraire pourquoi on avait éprouvé le besoin de s'en écarter, voire d'en créer de spécifiques pour traiter certaines questions ignorées par les normes construites pour la comptabilité d'entreprise.

On peut considérer que la plus grande partie des normes applicables aux entreprises ont été transposées directement. Une extension a été nécessaire pour définir les immobilisations corporelles et incorporelles de l'Etat. La référence au contrôle des bénéfices futurs ne permet pas en effet de comptabiliser certains actifs dont le contrôle entraîne plus de charges que de produits.

La définition des actifs a donc été étendue pour intégrer la notion de potentiel de services. Un actif est ainsi une ressource contrôlée qui engendrera des bénéfices dans le futur ou qui représente un potentiel de service nécessaire à l'accomplissement des missions. Enfin des normes particulières ont été élaborées pour comptabiliser les transactions sans contrepartie (impôts, subventions, prestations sociales).

Certains de ces développements ont été repris de dispositions existant dans d'autres pays ou d'autres parties du secteur non marchand comme par exemple l'extension de la définition de la notion d'actif. D'autres sont plus originaux et sont liés à l'approche des spécificités évoquées par la loi. La nature des impôts est en effet directement liée à la question de la signification du résultat et à la possibilité de mesurer la situation financière ou la richesse nette.

## ***1.1 Mesurer le résultat et la situation financière***

La mesure du résultat d'une période nécessite de définir un principe pertinent de rattachement des charges et des produits pour cette période ou encore (ce qui revient au même en théorie) un principe de rattachement à l'exercice des actifs et des passifs. Ce principe est indispensable pour conférer une signification au résultat. En pratique il consiste à définir les modalités de mise en relation de deux flux déterminés de manière indépendante : les coûts et la valeur de la production, ainsi qu'à définir une approche cohérente et homogène des notions d'actif et de passif.

Ces relations entre charges, produits, actifs et passifs sont difficiles à établir dans le cas d'une entité telle que l'Etat. La question peut être abordée en partant soit du bilan soit du compte de résultat, les réponses à apporter sont les mêmes. Partons par exemple du problème de la comptabilisation des impôts. La première question est de savoir quelle est la nature de ces recettes. On a le choix entre trois réponses. La première consiste à dire que les

impôts sont analogues à un chiffre d'affaires et qu'ils mesurent ainsi « l'activité »<sup>33</sup> de l'Etat. La deuxième réponse fait des ces recettes un revenu d'actif incorporel. La troisième en fait une recette sui generis qui n'est reliée ni à une production ni à un actif.

### 1.1.1 L'application maximaliste du modèle comptable

La première réponse permet d'appliquer facilement le modèle comptable de l'entreprise, elle conduit à rechercher un principe de rattachement des charges, qui mesurent le coût de l'activité de production de l'Etat, aux produits, constitués par les impôts et qui mesurent la valeur de cette production.

Cet exercice est réalisable sur le plan formel, mais on voit rapidement qu'il ne correspond pas à la réalité de ce qu'est un impôt. Ces derniers sont généralement définis comme des prestations pécuniaires requises des particuliers et des personnes morales par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe équivalente, en vue de la couverture des charges publiques.

Dès lors deux attitudes sont possibles. Soit on récuse cette approche ce qui est implicitement le choix de la LOLF, soit on la retient au prix d'une modification qui est un affaiblissement de sa portée. Cette démarche est celle qui est implicitement retenue par les partisans d'une budgétisation en exercice, c'est à dire d'une présentation budgétaire alignée sur la présentation comptable. Il existe de nombreuses variantes de cette approche, avec ou sans budget d'investissement avec ou sans transfert de trésorerie global etc.

Le point commun, outre la recherche d'une identité de présentation entre le budget et la comptabilité, est l'instauration d'une règle de gestion au niveau de l'entité. Pour un Etat cela revient à dire que l'ensemble des impôts doit financer l'ensemble des charges. Il s'agit bien d'un affaiblissement du principe de rattachement car on n'affirme plus alors que les impôts représentent la valeur attribuée à la production dont les charges mesurent le coût mais simplement qu'une contrainte externe est fixée, généralement nommée règle d'or.

Cette approche ne peut être que globale pour un Etat. Dès que l'on souhaite analyser plus finement les activités, ce qui est indispensable pour la gestion des services de base, il faut instaurer des règles d'affectation de ressources. Ces ressources ne peuvent plus être les impôts eux-mêmes car il n'y a aucune raison qu'un impôt particulier corresponde dans son montant aux coûts d'une activité particulière. La solution est alors de constituer des agences (fondées ou non) dont les ressources ne sont plus les impôts mais des crédits budgétaires.

La deuxième réponse est plus conforme à la nature des impôts. La capacité d'imposer des prélèvements découle de l'acceptation des contribuables qui reconnaissent ce droit à l'Etat. Ce droit est inscrit dans la constitution qui en encadre l'exercice. L'Etat dispose donc d'un actif incorporel dont il tire l'essentiel de ces recettes. Malheureusement cet actif répond à toutes les caractéristiques nécessaires pour qu'il soit comptabilisé, sauf une : il n'est pas possible d'en donner une évaluation fiable.

Il est donc exclu de comptabiliser un tel actif, cette position a été adoptée par l'ensemble des pays qui ont implanté la comptabilité d'exercice au niveau de l'Etat. Mais quelles conséquences doit-on tirer du fait que le principal actif de l'Etat ne peut figurer dans son bilan ? A tout le moins on peut considérer que la mesure de la situation financière fournie par un tel bilan doit être relativisée.

C'est la troisième réponse qui a été implicitement retenue par la LOLF. Les conséquences du rejet de la première réponse constituent un choix de gestion. Le législateur organique n'impose pas a priori une affectation du financement par l'impôt à certaines dépenses et du financement (éventuel) par la dette à d'autres dépenses. Ce choix a l'inconvénient de ne pas permettre une internalisation de la contrainte budgétaire globale au niveau des « agences ». Il présente l'avantage d'éviter des discussions difficiles sur le classement de certaines dépenses.

L'expérience montre en effet que si l'approche de type règle d'or fonctionne assez bien en l'absence de contraintes trop fortes sur le budget il n'en va pas nécessairement de même en périodes difficiles. Elle présuppose que la distinction comptable classique entre les charges et l'investissement s'applique facilement à une entité telle qu'un Etat. Une telle hypothèse peut avoir des conséquences non souhaitées en conduisant à privilégier des investissements à l'utilité incertaine au détriment de dépenses qui sont comptablement des charges mais qui peuvent s'avérer indispensables pour assurer l'avenir de certaines missions.

---

<sup>33</sup> Le terme activité ne doit pas être entendu ici dans son sens habituel, pour simplifier nous traitons sous ce terme l'ensemble des charges : la production au sens propre, c'est à dire essentiellement la production de services non marchands et les transferts de redistribution. Ces derniers posent également d'autres problèmes que nous n'abordons ici et il serait évidemment abusif d'assimiler leur montant à une activité au sens classique.

### **1.1.2 Les limites de la comptabilité d'exercice appliquée à l'Etat**

L'impossibilité de comptabiliser le principal actif entraîne un certain nombre de conséquences. Tout d'abord il introduit de fait une rupture de logique entre le compte de résultat et le bilan. Ce dernier ne peut plus donner de la situation financière qu'une image relative. De manière symétrique la question de la limite de ce qui doit être comptabilisé au passif se trouve posée. Doit-on appliquer les règles de la comptabilité d'entreprise au passif et comptabiliser toutes les obligations dès lors que l'actif correspondant ne peut être inscrit ? Cette question se pose de manière cruciale pour les engagements de retraite.

La réponse apportée par les normes comptables à destination des entités publiques n'est pas encore complètement stabilisée, ni en France, ni au niveau international. Les normes françaises adoptent pour le moment une position relativement prudente sur ces questions. L'enjeu n'est pas de faire apparaître ou pas une situation nette négative mais bien plutôt de fournir une information interprétable c'est à dire essentiellement permettant de faire des comparaisons pertinentes avec d'autres entités.

Ainsi le système ne prévoit pas de règles de gestion de la contrainte budgétaire de type règle d'or. Il est fondé sur la responsabilisation des acteurs, ce qui implique à la fois une plus grande liberté de gestion et l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux sur le degré de réalisation des objectifs et l'utilisation des ressources octroyées.

## ***1.2 Mesurer les coûts et contribuer à la mesure de la performance***

Les difficultés qui viennent d'être évoquées ne remettent pas en cause l'intérêt de la mise en œuvre d'une comptabilité générale pour l'Etat, même si elles doivent inciter à en lire les résultats avec prudence. Il existe cependant une autre raison de développer cette comptabilité, elle doit devenir en effet un outil puissant d'aide à la gestion au niveau des services.

La relativité de la signification du résultat comptable provient de la difficulté de rattacher les charges et les produits, ce n'est nullement un obstacle à la comptabilisation des charges, dès lors que l'on peut définir un fait générateur correspondant à la notion de service fait. Certes l'incertitude qui entoure la limite entre passif et engagement hors bilan se répercute nécessairement sur les dotations aux provisions qui en découlent ou devraient en découler. A ces exceptions près, la comptabilisation des charges peut être exhaustive et ces charges peuvent donc être imputées aux gestionnaires pour mesurer des coûts.

La non comptabilisation de certaines charges liées à l'existence de passifs non identifiés en tant que tels aura alors pour conséquence une absence d'imputation dans les coûts. Ces éléments devraient néanmoins être mentionnés dans l'annexe. Les événements concernés, par exemple l'apparition de risques non enregistrés en passifs, devront donc être gérés à partir d'informations figurant dans cette annexe.

Dès lors que le pilotage de la gestion publique ne repose pas sur des soldes comptables pour les raisons indiquées ci avant, il faut piloter directement la dépense. C'est à dire s'intéresser à la justification de cette dépense, à son efficacité et à son efficience. Ces éléments renvoient à la performance des gestionnaires de la dépenses qui doit être appréciée en fonction de l'atteinte d'objectifs préalablement fixés.

Dans la logique développée par la LOLF la performance est appréciée par des indicateurs, essentiellement non monétaires, même si certains utilisent des données financières. Les dépenses sont regroupées en missions, programmes et actions qui constituent le nouveau cadre de la présentation, du vote et de l'exécution du budget. Cette présentation dont l'objectif est de décrire les politiques publiques est peu normalisée afin de s'adapter au mieux aux caractéristiques de ces politiques. L'accent est ainsi plus mis sur les ressources consacrées à la mise en œuvre des politiques et la mesure de leur efficience que sur la production d'indicateurs de gestion agrégés.

La démarche privilégie des indicateurs de finalités spécifiques aux politiques identifiées. La pertinence du dispositif dépend alors largement de la qualité de la définition des politiques et de la stabilité de cette présentation dans le temps. Le rôle de la comptabilité est de fournir les informations financières nécessaires, à côté d'autres informations, pour construire les indicateurs. Il est également de permettre la mesure des coûts de ces politiques dans un cadre comptable unique garantissant une bonne comparabilité des résultats. Ces coûts, attachés aux actions, sont ensuite répartis entre les gestionnaires pour la partie qui les concerne. Ce dispositif est à deux niveaux.

Dans un premier temps il s'agit d'imputer des coûts à des gestionnaires dans une approche de type coût direct. Ce qui est important alors est plus la pertinence de cette imputation et son acceptation par le gestionnaire que le fait que ces coûts soient plus ou moins complets. Cette phase est un moment privilégié du dialogue de gestion qui doit s'instaurer à tous les niveaux.

Ensuite on cherche à calculer des coûts complets, c'est à dire à répartir l'ensemble des charges de la comptabilité générale sur les actions de politique. Ce calcul recouvre en réalité deux étapes. Dans un premier temps il s'agit de répartir les coûts des actions ou des programmes supports ou relatifs à des services polyvalents qui n'ont pu être affectés directement à des actions de politiques « finales ».

La nécessité d'imputer les coûts aux gestionnaires qui en sont les responsables oblige en effet à tenir compte du fait qu'il existe des fonctions de soutien ou que certains agents travaillent pour plusieurs actions ou programmes. La structure en programmes et actions comporte ainsi des items ne représentant pas des politiques publiques mais qui sont nécessaires pour deux raisons. D'une part on souhaite éviter une budgétisation « analytique »<sup>34</sup> difficile à mettre en œuvre et à contrôler en exécution et d'autre part, il convient d'appliquer la logique de la performance aux gestionnaires de ces fonctions support.

Ensuite il faut vérifier que toutes les charges de la comptabilité générale correspondent à des coûts. Mais comme on l'a déjà remarqué ce caractère complet est relatif. Ainsi suivant que l'on considère que les engagements de retraites sont ou non des passifs on obtient évidemment une mesure différente des coûts de personnel. Pour l'année 2006 au moins la solution retenue est de ne pas enregistrer un passif représentatif de ces engagements.

Pour autant la comptabilité des coûts prendra en compte, d'une certaine façon, l'existence d'un régime d'employeur. Les dépenses de personnel inscrites au budget général sont « chargées » d'une cotisation employeur, calculée de manière à équilibrer le système de retraite dans une logique de répartition. Ces cotisations sont « versées » à un compte d'affectation spéciale qui en dépenses inscrit les pensions versées.

Ce circuit est assez semblable à celui décrit dans les comptes nationaux. Cependant au niveau de la comptabilité générale de l'Etat les seules charges retenues seront les pensions, les cotisations employeurs étant des mouvements entre deux unités incluses dans l'entité Etat. Ainsi la somme des coûts dégagés par l'analyse des coûts sera supérieure à la somme des charges de la comptabilité générale, cette dernière restant néanmoins le cadre de cohérence de cette analyse.

L'ensemble de ce dispositif doit se déployer dans le temps. L'année 2006 est la première année d'application complète. L'ordre chronologique a placé en première étape la construction du budget 2006 qui s'est déroulée au cours de l'année 2005. Les différents éléments décrits ci avant sont présentés dans les projets annuels de performance (PAP) qui sont établis par missions et contiennent les demandes de crédits et les justifications associées.

Il s'agit donc essentiellement de prévisions, qui plus est non appuyées sur des éléments fournis par le nouveau dispositif comptable qui lui aussi n'entre en vigueur qu'en 2006. Pour avoir des coûts constatés, par exemple, il faudra attendre l'exécution 2006 qui sera disponible au premier trimestre 2007 et qui présentera les résultats dans les rapports annuels de performance (RAP) qui sont le symétrique de PAP en exécution. Mais avant de disposer des données des RAP il faudra établir le budget 2007 ! Il faudra donc un certain temps pour que le système soit en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à son fonctionnement normal et sans doute encore plus de temps pour que les acteurs apprennent à utiliser ces données.

## **2. La conception de l'Etat dans la comptabilité nationale**

Le modèle comptable de la comptabilité nationale est également inspiré par celui de l'entreprise. Cette démarche est donc analogue à celle que nous venons de décrire pour la LOLF. Cependant pour des raisons de cohérence générale avec les autres secteurs la comptabilité nationale ne traite pas de la même façon les spécificités comptables. Les difficultés liées à l'application du principe de rattachement des charges et des produits sont résolues ou contournées d'une autre façon. Plutôt que de renoncer à donner une signification forte à ce principe, elle en fait une application diversifiée ce qui est une autre façon d'en relativiser les conséquences.

---

<sup>34</sup> Ce qui oblige à adopter certaines conventions comme celle qui indique qu'un agent ne peut être affecté à plusieurs programmes en budgétisation initiale et en gestion. C'est le passage au coût complet qui permet ensuite de faire les répartitions analytiques nécessaires.

La comptabilité nationale utilise largement le principe de rattachement en proposant une séquence des comptes très diversifiée qui oblige à vérifier les modalités d'application des principes de rattachement pour chaque compte afin de donner un sens à chaque solde. Cette contrainte conduit dans certains cas importants à estimer des flux à partir d'hypothèses simples. C'est notamment le cas de la production non marchande, évaluée par la somme des coûts engagé pour la réaliser et qui repose donc sur l'hypothèse d'un « résultat » nul.

Les impôts ne sont donc pas la mesure de la production et restent pour les administrations publiques (APU) des opérations de répartition. Cependant ces opérations figurent dans deux comptes différents, renvoyant ainsi à une différence entre distribution primaire et distribution secondaire. Ce classement ne marque pas seulement une différence entre certains types d'impôts en fonction de leur origine, il conduit à calculer deux soldes et provoque donc une affectation de certaines ressources à certains emplois.

Cependant les différents soldes n'ont pas le même caractère structurant que le résultat de la comptabilité générale en raison notamment de la distinction entre les opérations et les autres flux. Cela est lié aux comptes d'accumulation qui permettent d'articuler de manière plus souple les soldes des comptes courants avec la variation du patrimoine.

Il n'est pas question de se livrer ici à une comparaison détaillée entre les solutions adoptées par la nouvelle comptabilité générale de l'Etat et celles de la comptabilité nationale, encore moins à une critique de ces dernières. On se borne à relever quelques similitudes ou différences qui paraissent particulièrement significatives et qui devraient permettre de mieux comprendre les objectifs et les limites de chaque approche.

## ***2.1 Mesurer la richesse nette et définir un solde de référence***

La comptabilité nationale présente un compte de l'Etat complet qui débouche sur la mesure de la valeur nette, équivalent de la situation financière produite par la comptabilité générale. Comme pour la comptabilité générale cette notion est avant tout une différence entre ce qui figure à l'actif et ce qui figure au passif, sa signification est donc directement liée aux périmètres des actifs et des passifs et au degré de cohérence entre ces deux notions.

Dans le cas de la comptabilité nationale la contrainte supplémentaire liée au fait que les actifs et les passifs doivent avoir (sauf pour les actifs non produits) une origine ou une contrepartie dans les comptes des autres secteurs n'a pas a priori de conséquences déterminantes en raison de cette souplesse permise par les comptes d'accumulation. Les observations et les limites évoquées à propos de la mesure de la situation financière par la comptabilité générale paraissent donc transposables. Le recours à des règles d'évaluation différentes dans certains cas ne change pas cette observation, même si l'approche repose sur des bases un peu différentes.

Les comptes de patrimoine sont évalués aux prix du marché alors que la comptabilité générale ne retient cette méthode que pour les biens dont la durée de vie n'est pas déterminable a priori et qui présentent un enjeu financier significatif, c'est à dire en pratique le parc immobilier banalisé ou banalisable. Il en résulte que la richesse nette mesurée par la comptabilité nationale est plus homogène que la situation financière issue de la comptabilité générale. En pratique l'effet de ces différences sera minime. La question discriminante reste celle du périmètre.

De ce point de vue le problème qui semble le plus critique est celui de l'existence d'un passif lié au fonctionnement des systèmes de répartition. Les réflexions en cours sur l'évolution du SCN abordent cette question. Le point pour la convergence avec la comptabilité générale porte sur la compréhension des systèmes de répartition non mutualisés qui peuvent s'analyser soit comme des régimes d'employeurs soit comme des systèmes de répartition. Une solution cohérente et homogène de ce problème est une condition nécessaire de la pertinence de la mesure de la richesse nette.

La comptabilité nationale sert de référence pour la mesure des déficits des APU (administrations publiques au sens de la comptabilité nationale). C'est le besoin ou la capacité de financement qui a été retenu pour apprécier cette notion. Ce solde ne correspond pas à une notion de résultat comptable au sens de la comptabilité d'entreprise. La référence à la comptabilité nationale s'explique facilement par le fait qu'il s'agissait et qu'il s'agit toujours du seul système normalisé au niveau européen et fournissant donc des résultats théoriquement comparables.

On peut cependant se demander ce qui serait advenu si des normes internationales de comptabilité publique avaient existé, telles que par exemple celles qu'est en train de définir l'IPSASB. Dans ces normes c'est une notion de résultat comptable classique qui prévaut. Pour autant il n'est pas certain qu'un consensus se serait

dégagé sur cette notion, même si ces normes avaient été acceptées (plus ou moins formellement) pour établir la comptabilité.

Le besoin de financement présente en effet l'avantage d'être une notion assez facilement interprétable d'un point de vue budgétaire. Ce serait, en simplifiant beaucoup, une sorte de solde budgétaire établi suivant une logique d'encaissements et de décaissements relatifs aux opérations exécutées au cours de l'exercice. Une telle notion ne recouvre pas exactement les charges et les produits de la comptabilité générale. D'une part on comptabilise l'investissement et non l'amortissement en dépenses et d'autre part, les charges correspondant à des décaissements seulement probables et éloignés dans le temps, c'est à dire certaines dotations aux provisions ne sont pas non plus comptabilisées.

Cette situation correspond plus à la pratique qu'à des normes précises. D'un point de vue comptable il ne s'inscrit ni dans une véritable comptabilité de caisse (mais un tel système n'est jamais pratiqué au sens strict) ni dans les principes d'une comptabilité d'exercice. Si le traitement de l'amortissement en comptabilité nationale constitue une spécificité bien encadrée et justifiée, il n'en va pas de même des provisions. Leur non prise en compte pour l'essentiel dans les comptes nationaux est une pratique qui ne semble pas répondre aux principes généraux au moins pour une grande partie d'entre elles.

Mais ce système hybride correspond assez bien à l'approche budgétaire dans de nombreux pays. Seuls ceux qui ont adopté une budgétisation en exercice (ou qui prétendent l'avoir fait) peuvent produire un solde budgétaire cohérent avec le résultat comptable. Les autres, réputés appliquer une comptabilité de caisse, appliquent en fait un système assez proche de celui qui conduit au besoin de financement avec bien sûr les approximations et incertitudes qui résultent de l'absence de définition précise d'un tel système au plan comptable.

La question qui se pose alors est de savoir si la référence choisie pour identifier les déficits excessifs (du moins le numérateur de cette référence) est une notion budgétaire par défaut de pouvoir être une notion comptable et si donc l'adoption des normes comptables pourrait entraîner une évolution dans ce domaine. Cette question pose plus généralement celle des rapports entre budget et comptabilité.

Le recours à la comptabilité nationale présente l'avantage d'instaurer une certaine neutralité et de ne pas trancher un débat complexe entre tenants de la budgétisation en exercice et ceux qui préfèrent des approches combinant le contrôle des engagements et celui des paiements. Ce débat repose sous un autre angle le problème de la signification du résultat comptable (prévisionnel en l'occurrence).

## ***2.2 La production non marchande, le partage volume prix et la performance***

La mesure de l'activité est réalisée par l'évaluation de la production non marchande. La convention utilisée repose sur une conséquence de la définition d'une production non marchande : l'absence de bénéfice du producteur et donc la mesure par les coûts. La production vaut au moins la somme des ressources consommées, sinon ces dernières ne le seraient pas et le producteur n'en retire aucun bénéfice monétaire direct.

La somme des coûts mesure la valeur de la production, il reste ensuite si l'on veut faire des comparaisons dans le temps et dans l'espace à identifier des productions particulières, à en mesurer le volume ou la qualité. Il faut alors construire des nomenclatures d'activité, des indicateurs de prix et/ou de volume ou de qualité.

Cependant ce projet est mené dans un cadre normalisé par des nomenclatures d'activités et des conventions comptables qui sont (partiellement) communes à tous les secteurs dans la mesure où un même service peut être rendu par une activité marchande comme par une activité non marchande. La condition même qui permet l'élargissement des comparaisons est celle qui limite la spécificité de l'analyse.

Le développement des analyses des services non marchands pourrait ainsi constituer un cadre de référence très intéressant pour l'amélioration de la gestion publique en fournissant des méthodes de construction d'indicateurs de volume. Cela permettrait d'éclairer un choix difficile entre la tentation de construire des indicateurs d'activité et la demande forte, exprimée notamment par le Parlement, de recourir plus systématiquement à des indicateurs d'efficacité ou d'efficience.

L'approche de la performance requise par la LOLF restera nécessairement assez spécifique. Le principal enjeu est de pouvoir la décliner de manière suffisamment fine pour que chaque agent puisse comprendre comment son action s'intègre dans la poursuite des objectifs assignés aux politiques identifiées. Cela passe donc par la définition d'objectifs et donc d'indicateurs intermédiaires, qui resteront internes aux services mais qui devront

prendre en compte des mesures de l'activité. La disposition d'un cadre méthodologique validé de manière extérieure serait une aide précieuse dans cette démarche.

### **3. Deux approches potentiellement complémentaires ?**

Les deux approches représentent donc des visions différentes de la gestion de l'Etat tout en recourant à la technique comptable. La LOLF vise plus la gestion au niveau des unités de base mais renonce partiellement à une vision globale synthétique c'est à dire à l'internalisation explicite de la contrainte budgétaire. La comptabilité nationale permet cette internalisation par la fixation de critères de déficit et dette mais reste trop globale pour que ces contraintes puissent être déclinées en fonction des nombreuses spécificités de l'action de l'État pesant sur sa gestion.

Le débat international se structure aujourd'hui entre deux courants plus ou moins bien distingués. D'une part on trouve ceux qui pensent que ces approches différentes sont réconciliables, voire fongibles, dans un modèle unique qui serait celui de l'entreprise. Cela implique non seulement l'adoption de la comptabilité d'exercice mais également la budgétisation en exercice.

Dans cette perspective, et à la limite, la comptabilité nationale serait un simple modèle de consolidation de comptabilités existantes toutes tenues suivant des normes identiques (il reste quand même le problème des ménages !). Ce courant est actif et dispose incontestablement d'une doctrine cohérente.

D'autre part, on trouve un courant beaucoup moins homogène, composés de partisans de l'intérêt du recours à la comptabilité d'exercice, mais qui en pointent les limites lorsqu'il est question d'entités telles que les Etats. Ils en concluent généralement que le passage à la budgétisation en exercice constitue un cas de franchissement de la limite de la pertinence de l'approche en exercice.

Mais il faut reconnaître qu'ils ne proposent que des solutions hybrides pour la budgétisation et ne disposent pas d'une doctrine très structurée sur ce point. On peut regretter en particulier que la notion de budget en engagements ne soit pas plus mise en avant pour répondre aux critiques émanant des partisans inconditionnels de l'exercice (en France c'est une des innovations majeures de la LOLF).

L'issue de ces débats aura une influence, non sur le modèle comptable de la comptabilité nationale en générale (cette dernière ne traite pas que des APU !) mais au moins sur son utilisation dans les débats sur l'appréciation des finances publiques. Les limites du rapprochement avec les normes de comptabilité générale deviennent ainsi un enjeu aussi pour les comptes nationaux et les démarches resteront donc longtemps complémentaires.

# ***LE TRAITEMENT DES GARANTIES DANS DES COMPTES PUBLICS BRITANNIQUES ET DANS LE SYSTÈME DES COMPTES NATIONAUX***

*Jeff GOLLAND, Trésor, Royaume Uni*

## **Résumé**

Cet article présente le traitement des garanties dans les normes internationales de comptabilité et dans les comptes publics britanniques qui suivent ces normes. Il décrit une proposition pour faire évoluer le traitement de certains types de garanties dans le SCN. Le groupe consultatif d'experts (AEG) a approuvé la proposition dans son principe et il en examine maintenant certains des aspects détaillés. Les points clés de la proposition de mise à jour du SCN sont les suivants : un passif financier est enregistré dans le bilan de l'unité qui se porte garant, égal aux coûts attendus des appels de garanties, comme dans les normes de comptabilité, et une dépense publique (subvention) est enregistrée pour les garanties accordées gratuitement ou vendues à des prix au-dessous de leur coût.

## **1. Contexte**

Ce papier traite des garanties accordées par une unité à un prêteur, cette unité (désignée par la suite sous le nom de garant) se portant garante pour protéger le prêteur contre les risques de non remboursement d'un emprunteur. Les garants peuvent être des unités publiques ou privées. Le garant fournit des fonds au prêteur quand l'emprunteur est défaillant, et il peut obtenir une créance sur l'emprunteur, selon le type de contrat de garantie.

Les garanties données par des unités privées prennent habituellement la forme de produits financiers dérivés échangés sur un marché: swaps de créances douteuses, par exemple. On ne propose pas de changer leur enregistrement dans le SCN. Les instruments restent enregistrés à leur valeur de marché dans les comptes de patrimoine des contre-parties; les changements de leur valeur sont enregistrés en tant que gains ou pertes de détention (K.11); et les règlements sont des opérations financières en produits dérivés (F.7)<sup>35</sup>.

Les garanties données par les administrations publiques ont habituellement une forme différente et répondent à des motivations différentes. Les administrations publiques accordent des garanties aussi bien à des sociétés publiques, à des sociétés privées et à des ménages. Le motif habituel pour accorder une garantie à une société publique est de réduire le coût de ses emprunts et par conséquent d'augmenter les dividendes qu'elle verse aux administrations publiques ou de réduire les subventions dont elle a besoin ou encore de réduire les prix pratiqués aux clients. Le motif pour accorder une garantie à une organisation du secteur privé doit normalement être d'encourager un type particulier d'activité économique en abaissant le coût du crédit. Par exemple, de telles garanties existent pour favoriser les exportations et pour encourager les dépenses d'investissement de petites entreprises. Les garanties accordées aux emprunts des ménages sont habituellement pour l'achat de logement ou pour l'éducation.

Accorder une garantie est donc une façon pour les administrations publiques d'encourager et/ou de subventionner une activité économique sans avoir besoin d'effectuer immédiatement une dépense. C'est une manière de décaler dans le futur des dépenses potentielles. Un système de comptes économiques devrait enregistrer les garanties quand elles sont accordées, et non quand les paiements effectifs sont réalisés au titre de la garantie, car c'est au moment où elles sont accordées qu'elles influencent le comportement économique et créent des charges potentielles pour l'administration.

---

<sup>35</sup> NDT : F.7 selon le SCN, F34 selon le SEC

## 2. Traitement des garanties dans les normes IAS de comptabilité

Les Normes internationales de comptabilité (IAS) sont développées par le Conseil international de normes de comptabilité (IASB)<sup>36</sup> et elles reflètent la meilleure pratique en matière de comptabilité observée dans le monde. Certaines normes IAS sont devenues obligatoires dans l'Union européenne pour les plus grandes entreprises. Les Normes internationales de comptabilité du secteur public (IPSAS) ont été développées par la Fédération internationale des comptables (IFAC)<sup>37</sup> pour adapter, quand c'est nécessaire, les normes IAS aux caractéristiques du secteur public.

L'IAS37 (provisions, passifs et actifs contingents<sup>38</sup>) explique comment enregistrer les garanties dans les comptes. L'IPSAS19 adapte l'IAS37 aux caractéristiques du secteur public<sup>39</sup>.

### 2.1 Enregistrement d'un passif financier dans le bilan

L'IPSAS19<sup>40</sup> dit que des provisions (au passif du bilan) doivent être enregistrées pour les garanties dans les circonstances suivantes :

- a) Une garantie individuelle doit être enregistrée au bilan du garant s'il y a une probabilité supérieure à 50% qu'elle soit appelée. Il peut sembler étrange d'accorder une garantie si on s'attend à ce qu'elle soit appelée. Cependant, une garantie peut avoir été donnée au départ sur l'hypothèse d'une probabilité d'appel faible, mais la situation financière de l'unité emprunteuse a pu par la suite se détériorer au point que l'appel de garantie semble plus probable que le contraire. À ce moment là, la garantie doit être enregistrée comme un passif dans le bilan du garant. Il se peut que l'administration publique intervienne pour que l'appel de la garantie ne soit finalement pas nécessaire, mais le traitement comptable ne doit faire aucune hypothèse sur les changements de politique publique ou les modifications de contrats légaux pour déterminer si un appel à la garantie est probable ou non.
- b) Si un grand nombre de garanties semblables sont accordées, elles doivent être regroupées en une classe et être enregistrées globalement comme une provision (passif financier) au bilan du garant.

L'IPSAS19 dit que la valeur de la provision doit être la valeur actualisée de l'estimation statistique des montants que le garant devra payer suite aux appels en garantie, nets des éventuelles créances recouvrées. Utilisant la même logique, l'IAS37 exprime cette idée en disant:

Les provisions doivent être mesurées dans le bilan comme la meilleure évaluation de la dépense requise pour régler la valeur présente de l'engagement à la date du bilan, en d'autres termes, pour le montant qu'une entreprise payerait rationnellement pour faire face à l'engagement ou pour le transférer à un tiers, à cette date. À cette fin, une entreprise doit tenir compte des risques et des incertitudes.

### 2.2 Variations du bilan

La valeur de la provision peut changer pour un certain nombre de raisons :

- i) Actualisation : A fur et à mesure que le temps passe, la valeur actualisée des charges à une date future augmente.
- ii) Changement du taux d'actualisation.
- iii) Réduction de la probabilité de l'appel de la garantie du fait du déroulement du temps, puisque l'estimation de la perte attendue suppose une perte potentielle à chaque période de temps. Un exemple de cela se constate au moment où la garantie expire et où la provision est réduite à zéro.
- iv) Révision du risque que la garantie soit appelée compte tenu d'un changement dans l'environnement économique ou pour d'autres raisons.

---

<sup>36</sup> <http://www.iasb.org/>

<sup>37</sup> <http://www.ifac.org/>

<sup>38</sup> <http://www.iasplus.com/standard/ias37.htm>

<sup>39</sup> Les principes de base dans IPSAS19 sont les mêmes que dans IAS 37, mais IPSAS19 donne des exemples adaptés au secteur public pour expliquer les concepts.

<sup>40</sup> Le texte d'IAS37 est semblable. Pour la brièveté le texte emploie " IPSAS19 " pour signifier des normes internationales de comptabilité.

- v) Paiement de la créance. Il y a deux effets:
- La valeur de la provision est ajustée pour tenir compte de la différence entre sa valeur courante et la valeur après que la créance ait été payée.
  - La provision est « reprise ». Cela signifie que la valeur de la provision est réduite du montant de la créance payée. Le paiement effectif annule la dette.

*NDT (note du traducteur): on désignera ci-après par indemnité la créance payée par le garant lors de l'appel de la garantie.*

### 2.3 Enregistrement dans le compte de pertes et profits (P&P)<sup>41</sup>

Selon l'IPSAS19, l'enregistrement d'une provision dans le bilan est accompagné à la même date de l'enregistrement d'une charge du même montant dans le compte de pertes et profits. Chaque variation de la valeur de la provision dans le bilan du garant est réfléchiée dans le compte de pertes et profits sous forme d'une opération de même montant. Cela apparaît habituellement dans une ligne appelée "variations des provisions", qui peut être positive (revenu) ou négative (dépense) (tableau 1).

**Tableau 1**

| Événement  |   | Passif du bilan<br>Provisions  | Compte de P&P<br>Variation des provisions |  |
|--|---|--|---|--|
| Octroi d'une garantie  |   | Inscription d'une provision  | Dépense                                   |  |
| Effet de l'écoulement du temps qui réduit l'actualisation sur l'estimation des charges futures |   | Augmentation des provisions  | Dépense <sup>42</sup>                     |  |
| Écoulement du temps qui réduit le risque d'appels pendant cette période de temps.              |   | Diminution des provisions  | Revenu                                    |  |
| Réévaluation de la provision en raison d'une perception changée des risques.                   |   | Variations des provisions  | Revenu ou dépense                         |  |
| L'indemnité est versée   | La valeur de la provision est réestimée | La valeur de la provision devient le montant requis pour payer l'indemnité | Revenu ou dépense                         |  |
|  | La provision est reprise                | La provision est réduite du montant requis pour payer l'indemnité.         | 2.3.1.1.1 Revenu                          | Ces postes du compte de P&P sont réduits à zéro et donc ne sont pas enregistrés. |
|  | Le paiement est effectué                | La trésorerie est réduite  | 2.3.1.1.2 Dépense                         |  |

Le résultat de l'enregistrement décrit ci-dessus est que, durant toute la vie de la garantie, la charge nette reportée au compte de P&P est égale au coût effectif des indemnités payées<sup>43</sup>. L'enregistrement d'une provision décale la dépense dans le temps. Une estimation des charges est d'abord faite quand la garantie est accordée et est enregistrée en dépense du compte de P&P. La différence entre cette estimation et le résultat effectif affecte ultérieurement le compte de P&P si et quand l'estimation change et finalement quand la différence effective est connue et que les provisions expirent.

<sup>41</sup> NDT : ou compte de résultats, dans la pratique française.

<sup>42</sup> Parfois appelé "intérêt sur provisions" ou "actualisation" ou "amortisation of one-year's discount".

<sup>43</sup> Cette égalité des paiements effectifs et de l'impact de l'enregistrement des provisions sur le compte de P&P est naturellement affecté par la valeur temporelle de l'argent.

## 2.4 Les comptes publics britanniques

Les organismes publics britanniques publient des comptes annuels en utilisant les principes de comptabilité patrimoniale (droits et obligations) suivant le GAAP ou « UK Generally Accepted Accounting Practice ». Le GAAP du RU suit les normes internationales de comptabilité IAS. Les services des administrations centrales appliquent le manuel comptable<sup>44</sup> (RAM). Celui-ci dérive du GAAP et l'adapte, en cas de besoin, aux caractéristiques propres aux services gouvernementaux. Par exemple il introduit le concept des « actifs des contribuables »; il a des règles spéciales pour « des transactions sans contrepartie » comme des impôts et des avantages d'aide sociale; le compte de P&P est désigné sous le nom « Operating Cost Statement ».

Les annexes 1 et 2 donnent des exemples de la façon dont les provisions sont présentées dans les comptes des services gouvernementaux britanniques.

En 2007 le Trésor du RU prévoit de publier « Le compte complet de l'administration- Whole of Government Accounts »<sup>45</sup> pour l'exercice budgétaire 2006-07. Ce sera la consolidation de tous les comptes basés sur le GAAP de tous les organismes publics britanniques. Cela constituera un ensemble de comptes intégrés (operating cost statement, cash flow report et balance sheet) pour le secteur public entier<sup>46</sup>.

## 2.5 Traitement des garanties dans les comptes publics britanniques

Si un service ministériel accorde une garantie unique, dans le sens où elle ne fait pas partie d'un programme accordant des garanties mais qu'elle constitue une politique spéciale pour traiter une situation particulière, et si elle est jugée avoir moins de 50% de chance d'être appelée, elle est traitée comme une dette contingente et elle n'est pas enregistrée dans le bilan du ministère. Elle est enregistrée dans les notes du compte du ministère et elle est notifiée au Parlement.

L'annexe 3 montre les dettes contingentes du ministère britannique du transport, enregistrées dans ses comptes annuels. Par exemple, une dette contingente de 3,75 milliards de £ (5,5 milliards d'euros) est enregistrée pour la garantie du gouvernement accordée pour l'emprunt effectué par London and Continental Railways Limited pour la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse de Londres au tunnel sous la Manche.

Si une garantie est accordée en tant qu'élément d'un programme accordant beaucoup de garanties similaires, elle est traitée comme une provision, comme dans l'IPSAS19.

L'annexe 4 montre certaines des provisions enregistrées dans le bilan du ministère britannique du Commerce et de l'Industrie (DTI). Cette note associée aux comptes du ministère montre les variations des provisions décomposées en élément d'actualisation, reprise de provisions pour payer des créances, et autres variations. L'élément d'actualisation et les « autres variations » ont un impact sur le compte de P&P.

Une de ces provisions se rapporte à un programme de garantie des emprunts bancaires de petites sociétés (SFLG). Une provision est enregistrée en dépense dans le « Operating Cost Statement » du ministère pour chaque garantie donnée. La provision est habituellement plus élevée que les commissions payées pour la garantie. Ceci signifie qu'une charge nette est enregistrée dans le budget du ministère fixé pour le programme, réduisant les ressources dont le ministère dispose pour d'autres politiques. Dans les budgets ministériels, c'est la création de la provision et les variations qui sont comptabilisées, pas le paiement en espèces quand la provision est reprise.

## 3. Le système de comptabilité nationale 1993 (SCN93)

### 3.1 Traitement existant dans le SCN93

Dans le SCN93, les seules garanties enregistrées dans les comptes centraux sont celles classées en produits financiers dérivés. Les autres types de garanties sont traités comme des actifs conditionnels puisque leur

<sup>44</sup> <http://www.resource-accounting.gov.uk/current/frames.htm>

<sup>45</sup> <http://www.wga.gov.uk/pages/introduction.html>

<sup>46</sup> Le secteur public est défini ici comme le secteur des administrations publiques dans des comptes nationaux augmenté des sociétés anonymes par actions contrôlées par l'Etat.

paiement est exigé seulement si certaines activités ont lieu. Les actifs conditionnels ne sont pas reconnus comme des actifs ou des passifs financiers, et ils ne sont pas enregistrés dans les comptes nationaux centraux.

Le paragraphe SCN 11.26 recommande que là où les situations contingentes sont importantes pour la politique et l'analyse économique, l'information les concernant devrait être rassemblée et présentée en tant que données supplémentaires.

Le système européen des comptes 1995 (SEC95) décrit une garantie comme un exemple d'un arrangement contractuel entre des unités institutionnelles, qui stipule qu'une ou plusieurs conditions doivent être remplies avant qu'une transaction financière ait lieu. Il déclare en outre que les actifs contingents sont des actifs financiers seulement dans les cas où l'arrangement contractuel lui-même a une valeur de marché parce qu'il est négociable ou parce qu'il peut être compensé sur le marché.

### **3.2 Les raisons de changer**

Il y a trois raisons principales de changer le traitement des garanties dans le SCN 1993 :

- a) La notification d'information supplémentaire recommandée au SCN 11.26 n'est pas appliquée malgré l'importance reconnue des garanties accordées.
- b) Des instruments financiers ayant des caractéristiques économiques similaires aux garanties sont enregistrés à la différence de celles-ci. Cela conduit à un enregistrement incohérent quand la garantie est échangée contre un instrument financier enregistré dans le système des comptes<sup>47</sup>.
- c) La mise à jour du SCN93 s'efforce de faire converger les normes statistiques internationales avec les normes comptables internationales quand c'est possible. Actuellement le traitement des garanties dans le SCN93 dévie de celui prescrit par les normes comptables qui inscrivent pour certains types de garantie un passif au bilan lorsque la garantie est accordée.

En conséquence, il est critiquable de maintenir tel quel le traitement des garanties du SCN93. Il y a une demande croissante des utilisateurs d'actualiser le SCN93 pour qu'il fournisse une information sur les montants des garanties au moment où elles sont accordées (et pas seulement au moment où des paiements sont réalisés) et où elles créent des charges ou profits potentiels pour les unités impliquées.

Une étape du processus de mise à jour sera l'examen par l'AEG d'une proposition de la Task Force on Harmonising Public Sector Accounts (TFHPSA) de changer l'enregistrement de certains types de garanties dans le SCN. La TFHPSA a produit un certain nombre de propositions pour mettre à jour le SCN93, et les normes IPSAS, et ce faisant elle a gardé pour objectif souhaitable l'harmonisation des traitements dans les deux systèmes.

### **3.3 Propositions pour la mise à jour du SCN**

Le TFHPSA a proposé de classer les garanties en trois catégories. Cela a été approuvé par l'AEG en juillet 2005.

- a) Les garanties échangées sur un marché – à traiter comme produits dérivés comme dans le SCN existant
- b) Les garanties normalisées

C'est le cas où un grand nombre de garanties semblables sont données, si bien qu'il est presque certain qu'il y aura des indemnités à payer, mais elles ne sont pas échangeables sur un marché et ainsi ne sont pas classées en tant que produits financiers dérivés. Ces garanties couvrent des types de risque de crédit analogues pour un grand nombre de cas. Les exemples classiques sont des garanties de crédit à l'exportation ou des garanties de prêt à des étudiants. Dans ces cas il n'est pas possible de prévoir individuellement pour chaque prêt s'il sera défaillant ou non, mais il est possible de faire une évaluation de combien seront défaillants parmi ce grand nombre. Il est donc possible pour un garant de déterminer le montant des prestations à faire payer pour la garantie sur le même principe qu'une société d'assurance, principe selon lequel les commissions reçues concernant de nombreux prêts couvrent les pertes correspondant à quelques-uns.

---

<sup>47</sup> Par exemple il n'y a pas de contrepartie logique dans le SCN93 au versement de monnaie pour souscrire une garantie

Cet article se concentre sur le traitement de ces garanties normalisées.

c) Les garanties uniques

C'est le cas où les conditions de la garantie sont si particulières qu'il n'est pas possible de calculer le risque avec un quelconque degré de précision. Ce type de programme est typique de ceux entrepris par le gouvernement quand il garantit l'emprunt des sociétés contrôlées par l'Etat ou d'autres sociétés produisant des biens publics ou fonctionnant dans l'intérêt national. Les garanties ne sont habituellement jamais appelées parce que, si la société se rapproche de l'insolvabilité, le gouvernement intervient habituellement pour la soutenir avec des subventions ou d'autres actions pour qu'elle reste solvable et honore ses dettes.

En principe ces garanties uniques devraient être enregistrées comme les garanties normalisées en enregistrant un passif financier du montant de l'estimation statistique du coût de la garantie. Cependant, les considérations pratiques rendent ceci difficile. L'une d'elle vient du fait que selon l'IPSAS19<sup>48</sup> cette sorte de garantie serait très probablement traitée comme des passifs contingents et ainsi ne ferait pas l'objet d'une évaluation contrôlée du coût attendu dans les comptes publics, même dans les pays qui appliquent l'IPSAS19 dans le secteur public.

La TFHPSA a conclu que des garanties uniques pourraient être enregistrées dans les comptes nationaux en dehors du compte central en faisant figurer une note complémentaire ou en mettant en place un système de comptes supplémentaires en dehors du noyau central. Cependant, dans certaines situations bien définies de faillite, il peut être intéressant de les enregistrer dans le compte central en appliquant la technique déjà existante dans le SCN de reconstitution d'un circuit imputé: les comptes nationaux enregistreraient pour le garant un emprunt auprès du prêteur et un prêt à l'emprunteur. Les intérêts et les transactions financières passeraient via le garant<sup>49</sup>.

## 4. Les garanties normalisées dans un SCN93 révisé

### 4.1 Décision de juillet 2005 de l'AEG

En juillet 2005, l'AEG a approuvé les principes de base de la proposition de la TFHPSA pour le traitement des garanties normalisées. Celles-ci sont récapitulées ci-dessous.

a) Des garanties normalisées seraient enregistrées dans le compte de patrimoine du garant dans une nouvelle sous-catégorie appelée « garanties normalisées » (AF.63) au sein de l'opération financière existante : (AF.6) réserves techniques d'assurance.

b) Le prêteur devrait avoir l'actif contre-partie.

c) Si l'unité garante octroie la garantie pour une commission qui ne couvre pas les pertes attendues et les coûts administratifs, une subvention / transfert en capital devrait être imputée au prêteur.

L'AEG a demandé de poursuivre le travail sur le détail de l'enregistrement. Un papier a été soumis à l'AEG le 22 novembre 2005 pour l'e-discussion. Ceci a conduit aux recommandations suivantes, en plus des points déjà approuvés.

d) La dette enregistrée dans AF.63 devrait égaler la valeur nette actuelle des coûts attendus des appels de garantie au cours de la vie restante de la garantie. Ce serait conforme à l'évaluation des provisions pour les garanties dans les normes internationales de comptabilité. C'est un concept de pondération par les probabilités. Bien que chaque garantie individuelle soit peu susceptible d'être appelée, il est probable que, pour le groupe pris globalement, des paiements devront être effectués. Ainsi pour chaque garantie individuelle un montant est

---

<sup>48</sup> Cependant, l'IASB envisage d'enlever la règle de la probabilité 50% pour distinguer entre passifs contingents et provisions, pour que toutes les futures charges potentielles, dont les montants et les dates sont incertains, soient traitées comme provisions.

<sup>49</sup> Le paragraphe 1.39 du SEC95 indique « une transaction qui apparaît pour les unités impliquées comme ayant lieu directement entre les unités A et C peut être enregistrée comme ayant lieu indirectement via une troisième unité B. Ainsi, la transaction unique entre A et C est enregistrée par deux transactions: une entre A et B, et une entre B et C ».

Cette sorte de circuit fictif pourrait être appliquée à un emprunt garanti par l'administration en enregistrant l'administration en tant qu'emprunteur auprès du prêteur et re-prêtant le même montant à l'unité emprunteur. L'intérêt et le remboursement du capital seraient pareillement ré-acheminés.

enregistré qui serait un pourcentage du prêt garanti basé sur des prêts de risque semblable. Les futurs paiements sont actualisés et il est tenu compte de toutes les récupérations probables lorsque l'appel de la garantie donne des droits au garant sur les actifs en défaut ou d'autres collatéraux.

Cette méthode de mesure ne serait pas la même que pour les autres composantes d'AF.6 (AF61 et AF62). Dans ces cas les montants enregistrés se rapportent à la valeur des actifs réellement détenus par l'institution financière dans le but de payer les indemnités. Dans le cas de F.63, la mesure de la dette financière serait basée sur des évaluations statistiques, comme pour les provisions dans IPSAS19.

e) La perte effective pour un paiement sous une garantie normalisée serait enregistrée comme une transaction financière en F.63. C'est le remboursement d'une dette financière.

## ***4.2 Similarité entre l'IPSAS19 et la proposition pour la mise à jour du SCN***

La proposition pour la mise à jour du SCN a beaucoup en commun avec le traitement des garanties sous forme de provisions dans l'IPSAS19. L'inscription d'un passif dans le compte de patrimoine serait identique. Ceci rendrait la collecte de données plus simple pour les statisticiens dans les pays appliquant IPSAS19 ou des normes semblables.

## ***4.3 Les problèmes posés par l'application intégrale de l'IPSAS19 dans le SCN93***

Bien qu'on prévoie d'employer le nouveau F.63 pour enregistrer les provisions pour des garanties dans le compte de patrimoine, on ne propose pas actuellement de nouvelle opération non financière pour enregistrer les variations des provisions. En effet c'est un principe généralement admis dans les comptes nationaux que des variations de bilan qui ressemblent à des gains ou pertes de détention ne doivent pas être enregistrées comme des opérations.

À première vue il semblerait que, dans un SCN93 mis à jour, les seules variations en valeur des provisions pour les garanties qui pourraient être enregistrées comme des opérations soient l'inscription de la valeur lors de l'événement initial qui crée la garantie, et la reprise de provision quand une indemnité est payée. Dans ces deux cas il y aurait une opération en F.63 et une contre-partie en numéraire<sup>50</sup>. Toutes les autres variations devraient être d'autres flux. L'inconvénient de ceci est que l'impact sur la capacité ou le besoin de financement du garant serait, durant la vie de la garantie, l'évaluation initiale de la perte attendue, plutôt que la charge effective, comme cela est le cas sous l'IPSAS19, selon laquelle les variations de valeur de la provision, pour refléter les remboursements réels de créance, ont un impact sur le compte de P&P.

## ***4.4 Utiliser les transferts courants de l'assurance du SCN93***

Les garanties sont semblables aux polices d'assurances. Le SCN93 existant enregistre les primes et les indemnités d'assurance en transferts courants dans les catégories D.71 et D.72, respectivement. Le papier pour l'AEG comporte une option qui combine le traitement des garanties en tant que provisions, en utilisant la même évaluation au compte de patrimoine que l'IPSAS19, avec l'utilisation de D.71 et D.72. pour enregistrer certaines des variations des provisions.

D.72 (indemnités d'assurance non-vie) enregistrerait en indemnités, le paiement des créances prises en charge<sup>51</sup> dans le cadre des garanties.

D.71 (primes d'assurance non-vie) enregistrerait en primes, l'élément de commission qui couvre les indemnités attendues de l'année. On suppose qu'il y a une prime unique couvrant les risques sur un certain nombre d'années. D.71 enregistrerait la prime arrivant à échéance chaque année. Un problème pourrait provenir du fait qu'il n'est peut-être pas facile d'obtenir des données pour ce concept car il pourrait être inclus dans les « autres variations » dans les notes jointes aux comptes préparés en utilisant l'IPSAS19. Une alternative satisfaisante serait d'enregistrer dans D.71 les variations de provisions non enregistrées ailleurs: ce serait la variation totale des

<sup>50</sup> En supposant que la rémunération du service de garantie couvre le coût intégral.

<sup>51</sup> Ou plus précisément, l'élément de perte attendue sur une créance prise en charge quand le paiement conduit à l'acquisition de l'actif en défaut.

provisions moins les variations dues à de nouvelles garanties, à l'actualisation et aux reprises. Ce serait une bonne approximation du concept requis et cela maintiendrait la cohérence avec l'IPSAS19.

#### 4.5 Passage de l'IPSAS19 au SCN93 révisé

Le tableau 2 montre ce que serait, dans un SCN93 révisé, l'utilisation des transferts courants de l'assurance (D.71 et D.72) pour décrire certaines des variations dans les passifs de bilan qui seraient enregistrées sous l'IPSAS19.

**Tableau 2**

| <b>IPSAS19</b>   | <b>Proposition pour le SCN mis à jour</b>  |
|--|--|
| <b>Compte de pertes et profits</b>   | <b>Opérations et autres flux</b>   |
| Commissions reçues   | Dans le calcul de la production :<br>Production = commissions reçues moins la <sup>52</sup><br>valeur de la dette enregistrée en F.63  |
| Variation des provisions du compte de P&P, dont :  |  |
| Nouveaux contrats  | Transaction (augmentation) en passif F.63, et transaction (augmentation) en actifs F.2 (les commissions payées) <sup>55</sup>  |
| Actualisation  | Transaction (augmentation) en passif F.63, et transaction en D.44x (revenus de la propriété attribués aux assurés)   |
| Réévaluation des provisions:<br>- Réduction en raison du passage du temps réduisant les risques futurs <sup>53</sup><br>- Augmentation en raison du paiement de créances dues <sup>54</sup><br>- Réévaluation due à d'autres raisons | - Diminution du passif F.63, et prime d'assurance D.71 <sup>56</sup><br>- Augmentation du passif AF.63, et indemnité d'assurance D.72<br>- Autre changement de volume K.10 (ou à ajouter à D.71) |
| Reprise des provisions pour payer les indemnités (remises à 0 dans le compte de P&P)   | Diminution du passif AF.63<br>Diminution de AF.2   |
| <b>Bilan</b>   | <b>Compte de patrimoine</b>  |
| Augmentation (diminution) des provisions   | Augmentation (diminution) de AF.63   |

<sup>52</sup> Si le garant est une unité marchande, les comptes enregistreraient des subventions imputées payées par l'administration au garant pour un montant suffisant pour assurer que les commissions payées (y compris la subvention imputée) sont au moins égales aux frais d'exploitation (consommation intermédiaire, rémunération des salariés, consommation de capital fixe, autres impôts sur la production) du garant. Dans le cas d'une unité non marchande, la production serait la somme des coûts d'exploitation, comme pour n'importe quelle unité non marchande, et les commissions payées seraient nettes de la consommation finale de l'administration.

<sup>53</sup> Une partie de la provision serait pour le risque des garanties appelées pendant l'année en cours. Quand l'année est finie ce risque disparaît. En effet il accroît la prime au cours de la vie de la garantie

<sup>54</sup> égal à la dette appelée.

<sup>55</sup> Dans le cas où les commissions seraient insuffisantes pour financer l'actif financier F.63, un transfert en capital serait imputé de l'administration à l'unité acquérant la garantie.

<sup>56</sup> De fait, ceci accroît la prime unique au cours de la vie de la garantie.

#### 4.5.1 Autres transactions liées à des octrois de garanties

Cet article se concentre sur les liens entre les normes internationales de comptabilité et le traitement des garanties dans un SCN93 mis à jour. Il y a d'autres transactions liées aux garanties qui devraient être expliquées dans un SCN93 mis à jour. Celles-ci sont discutées brièvement ci-dessous. Le papier soumis à l'AEG contient plus d'information et donne des exemples de comptabilité montrant les comptes du garant, du prêteur et de l'emprunteur.

#### 4.5.2 Enregistrement des commissions relatives aux garanties normalisées

Quand les garants reçoivent des commissions pour une garantie, elles seraient partagées entre une opération financière en F.63 (passif du garant, actif du preneur de la garantie) et le reste serait la production du service rendu par le garant, et la consommation intermédiaire du preneur de garantie. Cette mesure de la production serait semblable à celle effectuée pour des sociétés d'assurance dans le SCN93 existant.

#### 4.5.3 Commissions qui ne couvrent pas les coûts (ou absence de commission)

Unité non marchande des administrations publiques: si la commission payée est inférieure à la valeur de l'actif financier, une subvention est imputée de l'administration au prêteur, égale à la différence entre la valeur de l'actif financier et la prime payée. Une opération financière F.63 égale à la valeur de l'actif (= la commission plus la subvention) est enregistrée de la manière habituelle. Une consommation finale de l'administration est enregistrée pour les charges de gestion non financées par la commission.

Unité marchande: si les primes ne couvrent pas la perte attendue et les coûts de gestion, une subvention est imputée de l'administration au garant. Une écriture de contrepartie en F.8 (autres comptes à payer/recevoir)<sup>57</sup> est enregistrée et débitée quand la garantie est appelée. L'administration enregistre une subvention imputée versée au payeur de la commission ainsi qu'une opération financière F.63 pour la différence entre la commission et la valeur de l'actif.

Les détails précis de la comptabilisation sont expliqués à l'annexe du papier d'AEG.

L'idée de base est qu'une dépense publique doit être enregistrée (subvention) pour les garanties qui sont accordées gratuitement ou à perte.

#### 4.5.4 Règlement des indemnités

Parfois le paiement d'une indemnité par le garant lui donne la propriété de l'actif en défaut. Cet actif peut avoir une valeur de marché non nulle, à cause de la possibilité de le sortir de la détresse financière et de récupérer une partie du service de la dette. Dans le contexte des dettes souveraines, ce rééchelonnement de dette est couramment organisé par le club de Paris.

Dans les normes internationales de comptabilité, le paiement d'une telle indemnité serait enregistré comme suit:

- a) Les liquidités sont versées pour acheter un actif financier.
- b) La provision pour perte sur indemnités futures est annulée.
- c) Des provisions sont établies pour dettes irrécouvrables en relation avec l'actif acquis.

Le SCN93 n'enregistre pas actuellement des provisions pour dettes irrécouvrables et on ne s'attend pas à ce que ceci change dans le SCN93 révisé. Une façon de traiter cela serait de considérer que l'actif acquis par le garant serait une sorte de titre évalué à la valeur de marché dans SCN93, plutôt qu'un prêt. Le papier pour l'AEG décrit une autre méthode.

---

<sup>57</sup> NDT F.8 dans le SCN, F.7 dans le SEC

## Le mot " provisions "

Le mot "provisions" cause souvent de la confusion dans les discussions sur les comptes nationaux.

### Normes internationales de comptabilité

Dans les IAS les provisions sont des passifs au bilan. Elles enregistrent une dépense future attendue résultant d'un événement passé, quand le montant et le moment de la dépense sont incertains. C'est la signification des " provisions " dans ce papier.

Beaucoup de provisions sont sans relations avec d'autres postes du bilan. Par exemple, le ministère britannique de la santé a enregistré des provisions pour les montants qu'il s'attend à devoir payer pour indemniser des individus qui ont reçu un traitement médical inadéquat dans le passé.

D'autres provisions sont liées à un actif du bilan. Par exemple le ministère britannique de l'éducation enregistre des provisions dans son bilan pour des créances irrécouvrables. C'est un ajustement à la valeur comptable des prêts publics aux étudiants pour tenir compte des défaillances attendues. Au cours des discussions pour déterminer si les comptes nationaux doivent enregistrer des provisions, cette sorte de provision vient souvent à l'esprit car elle a trait au sujet controversé de la façon de valoriser les prêts dans des comptes nationaux.

### SCN93 / SEC95

Dans le SEC95, la description de l'instrument financier *F6. Réserves techniques d'assurance* mentionne les provisions dans plusieurs endroits mais avec différents sens. Le paragraphe 5.101 du SEC95 parle de " provisions <sup>58</sup> ou fonds semblables établis... ". Ceci implique que les provisions sont des stocks d'actifs. Le paragraphe 5.107 se rapporte aux provisions techniques <sup>59</sup> dans les comptes de l'entreprise d'assurance, qui sont des passifs.

On suppose que l'intention du texte est de dire que F.6 est un instrument financier qui est un passif des institutions financières, et un actif des détenteurs de polices d'assurance, mais que sa valeur n'est pas le passif contractuel de l'institution financière; au lieu de cela il est évalué comme égal à la valeur des actifs détenus par l'institution financière pour financer ce passif. Ceci pourrait être plus ou moins élevé que le passif. Ainsi, l'évaluation de F.6 dans les comptes nationaux est différente de l'évaluation des provisions pour des passifs dans le cadre des contrats d'assurance et de pension enregistrés dans les bilans des comptes annuels des institutions financières.

Une distinction analogue concerne D.44, les revenus de la propriété attribués aux assurés engendrés par F.6. Dans le SCN93 c'est le rendement réel des actifs détenus. Mais dans les comptes annuels des institutions financières le revenu de la propriété attribué aux assurés correspondant serait la valeur nette actualisée du passif.

<sup>58</sup> dans la version française, c'est « Les réserves ou les fonds similaires »

<sup>59</sup> dans la version française, c'est « Les provisions d'assurance vie, les provisions pour participation aux bénéfices et ristournes, ainsi que les provisions relatives à l'assurance vie »

## Annex 1 : example of provisions recorded in UK public accounts

### *Provisions for medical negligence*

#### Department of Health

#### Resource Accounts 2004-05

### SCHEDULE 3

#### Balance Sheet

as at 31 March 2005

|  | Note | 31 March 2005    |                    | 31 March 2004    |                    |
|--|------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
|  |      | £'000            | £'000              | £'000            | £'000              |
| <b>Fixed assets:</b>                                     |      |                  |                    |                  |                    |
| Intangible assets  | 10   | 325,278          |                    | 54,251           |                    |
| Tangible assets  | 11   | 6,931,732        |                    | 5,370,833        |                    |
| Investments  | 12   | 19,599,765       |                    | 18,561,601       |                    |
|  |      |                  | <b>26,856,775</b>  |                  | <b>23,986,685</b>  |
| Debtors falling due after more than one year             | 15   |                  | <b>39,462</b>      |                  | <b>64,492</b>      |
| <b>Current assets:</b>                                   |      |                  |                    |                  |                    |
| Stocks   | 14   | 167,585          |                    | 164,846          |                    |
| Debtors  | 15   | 1,523,727        |                    | 1,415,380        |                    |
| Cash at bank and in hand                                 | 16   | 640,192          |                    | 415,772          |                    |
|  |      | <b>2,331,504</b> |                    | <b>1,995,998</b> |                    |
| Creditors (amounts falling due within one year)          | 17   | (5,954,169)      |                    | (4,555,695)      |                    |
| <b>Net current assets</b>                                |      |                  | <b>(3,622,665)</b> |                  | <b>(2,559,697)</b> |
| <b>Total assets less current liabilities</b>             |      |                  | <b>23,273,572</b>  |                  | <b>21,491,480</b>  |
| Creditors (amounts falling due after more than one year) | 17   | (89,952)         |                    | (70,689)         |                    |
| Provisions for liabilities and charges                   | 18   | (8,850,125)      |                    | (9,823,422)      |                    |
|  |      |                  | <b>(8,940,077)</b> |                  | <b>(9,894,111)</b> |
| <b>Net Assets</b>  |      |                  | <b>14,333,495</b>  |                  | <b>11,597,369</b>  |

#### 18. Provision for liabilities and charges

|                                    | Clinical Negligence<br>£'000 | Early Retirement Costs<br>£'000 | Injury Benefits<br>£'000 | EEA Medical Costs<br>£'000 | Other<br>£'000 | Total<br>£'000   |
|------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------|------------------|
| Balance at 1 April 2004            | 7,777,572                    | 497,464                         | 511,141                  | 413,165                    | 624,080        | 9,823,422        |
| Arising during the year            | 1,413,112                    | 32,881                          | 57,639                   | 195,249                    | 245,849        | 1,944,730        |
| Utilised during the year           | (509,382)                    | (59,184)                        | (38,864)                 | (222,653)                  | (194,851)      | (1,024,934)      |
| Reversed unused during the year    | (1,800,811)                  | (22,640)                        | (5,244)                  | -                          | (124,726)      | (1,953,421)      |
| Unwinding of discount              | 8,111                        | 13,107                          | 17,895                   | 14,461                     | 6,754          | 60,328           |
| <b>Balance as at 31 March 2005</b> | <b>6,888,602</b>             | <b>461,628</b>                  | <b>542,567</b>           | <b>400,222</b>             | <b>557,106</b> | <b>8,850,125</b> |

## Annex 2 : example of provisions recorded in UK public accounts

*The balance sheet shows the book value of the loans and the provisions for bad debts*

Department for Education and Skills

Resource Accounts 2004-05

### SCHEDULE 3

#### Balance Sheet

as at 31 March 2005 (£000s)

|   | Note | 31 March 2005      | 31 March 2004      |
|---|------|--------------------|--------------------|
| <b>Fixed assets:</b>                                    |      |                    |                    |
| Tangible assets   | 12   | 84,871             | 80,493             |
| Intangible assets                                       | 13   | 1,955              | 1,417              |
| Loans   | 14   | <u>13,001,406</u>  | <u>10,905,122</u>  |
|   |      | <b>13,088,232</b>  | <b>10,987,032</b>  |
| <b>Current assets:</b>                                  |      |                    |                    |
| Stocks  | 16   | –                  | 1,204              |
| Debtors   | 17   | 308,520            | 215,391            |
| Loans repayable within 1 year                           | 14   | 642,703            | 560,499            |
| Cash at bank and in hand                                | 18   | <u>4</u>           | <u>74,398</u>      |
|   |      | 951,227            | 851,492            |
| <b>Creditors (amounts falling due within one year):</b> |      |                    |                    |
| Creditors   | 19   | (584,845)          | (439,663)          |
| Cash at bank and in hand                                | 18   | <u>(38,442)</u>    | <u>–</u>           |
|   |      | (623,287)          | (439,663)          |
| <b>Net current assets</b>                               |      | <u>327,940</u>     | <u>411,829</u>     |
| <b>Total assets less current liabilities</b>            |      | <u>13,416,172</u>  | <u>11,398,861</u>  |
| Provisions for liabilities and charges                  | 20   | <u>(3,712,624)</u> | <u>(3,510,429)</u> |
|   |      | <b>9,703,548</b>   | <b>7,888,432</b>   |
| <b>Taxpayers' equity:</b>                               |      |                    |                    |
| General fund  | 21   | 9,698,076          | 7,888,246          |
| Revaluation reserve                                     | 22   | <u>5,472</u>       | <u>186</u>         |
|   |      | <u>9,703,548</u>   | <u>7,888,432</u>   |

## Annex 2 : example of provisions recorded in UK public accounts

### *Note on the provision for loans*

Department for Education and Skills

Resource Accounts 2004-05

#### Notes to the departmental resource accounts *(continued)*

##### 20. Provisions for liabilities and charges

|                                     | Early<br>departure<br>costs | Student<br>loans<br>write off | Student<br>loans<br>interest<br>subsidy | Student<br>loans<br>debt sale<br>subsidy | Residual<br>TEC<br>property<br>provision | Partner-<br>ships for<br>Schools<br>(PFS) | CFBT<br>pension<br>provision | Total            |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---|--|--|---|------------------------------|------------------|
|                                     | £000                        | £000                          | £000                                    | £000                                     | £000                                     | £000                                      | £000                         | £000             |
| Balance at 1 April 2004             | 28,802                      | 1,230,839                     | 1,541,986                               | 705,020                                  | 3,782                                    | -   | -                            | 3,510,429        |
| Provided in year                    | 18,474                      | 335,909                       | 618,648                                 |  | 118                                      | 7,500                                     | 15,000                       | 995,649          |
| Provision not required written back | (595)                       |                               | (203,952)                               | (214,979)                                | (1,258)                                  | -   | -                            | (420,784)        |
| Provision utilised in the year      | (9,444)                     | (2,566)                       | (416,140)                               | (48,091)                                 | (578)                                    | -   | -                            | (476,819)        |
| Unwinding of discount               | 662                         |                               | 78,679                                  | 24,676                                   | 132                                      | -   | -                            | 104,149          |
| <b>Balance at 31 March 2005</b>     | <b>37,899</b>               | <b>1,564,182</b>              | <b>1,619,221</b>                        | <b>466,626</b>                           | <b>2,196</b>                             | <b>7,500</b>                              | <b>15,000</b>                | <b>3,712,624</b> |

##### *Student loans*

The student loans write off provision was created to meet the future cost of loans which could not be recovered due to the death of the student, their income not reaching the income threshold, or not being able to trace the student. Each year the Department estimates the future cost of bad debts based on a percentage of new loans issued during the financial year. This is offset by the actual debts written off by the Student Loan Company.

Student loans are effectively interest free as students are only charged interest equivalent to the rate of inflation. The Department meets the costs resulting from difference between the interest paid by students and the cost of capital on loans, which is known as the interest subsidy. The interest subsidy provision meets the cost of the interest over the life of the loan and is offset by the annual interest subsidy charge. The Department increases the provision based on a percentage of loans issued in year. The percentage is calculated using a modelling tool which takes into account borrower behaviour, earnings on graduation and other assumptions.

This year the student loans interest subsidy provision has been calculated on average (previously opening) loans balances. The impact of this change has been to reduce the provision in the accounts by £171m.

The student loan debt sale provision is the additional cost to the Department of government subsidies contractually due to the purchaser of the debts beyond the cost that the government would have incurred had the debts remained in the public sector.

## Annex 3 : Example of Contingent Liabilities

Department for Transport

Resource Accounts 2003-04

Notes to the Accounts *(continued)*

### 27. Contingent Liabilities

In accordance with Government policy, none of the buildings included in Fixed Assets in the balance sheet is insured. Other contingent liabilities are set out below.

The value shown is the best estimate of the expected cost of settling the liability, in the unlikely event that the contingent liability becomes an actual liability. The exceptions to this are two cases for which the maximum exposure indicated.

|  | 2003-04 | 2002-03<br>(restated) |
|--|---------|-----------------------|
|  | £m      | £m                    |
| 27.1 This arises from litigation following the Secretary of State's decision to apply to the Courts to have Railtrack placed into administration. The applicants claim this action had the effect of depriving them of their rightful interest in the shares of Railtrack. The Department has received legal advice that this claim is most unlikely to succeed. | 0       | 0                     |
| 27.2 The Secretary of State has issued guarantees to the Trustees of the Railways Pension Scheme in respect of any deficit arising in the pensioners sections of the Railways Pension Scheme. A call on the guarantees, which is unlikely, is dependent upon the level of investment return.   | 345.0   | 0                     |
| 27.3 Channel Tunnel Rail Link – Government guarantee in respect of bonds issued by London and Continental Railways Ltd. (Note 24).   | 3,750.0 | 3,750.0               |
| 27.4 Guarantee in respect of lease obligations of Eurostar (UK) Ltd at Ashford International Passenger Station.  | 61.0    | 133.0                 |
| 27.5 Channel Tunnel Rail Link – Guarantee issued in respect of track access payments. (Note 24)  | 250.0   | 250.0                 |
| 27.6 Other contingent liabilities  | 2.0     | 0                     |

## Annex 4: Example of provisions recorded for guarantees

### Department of Trade and Industry CONSOLIDATED RESOURCE ACCOUNTS 2004 – 05

#### 23. Provisions for Liabilities and Charges – Other

|                                     | SFLG           | UKAEA<br>Other | Early<br>Retirement | Other         | Total          |
|-------------------------------------|----------------|----------------|---------------------|---------------|----------------|
|                                     | £000           | £000           | £000                | £000          | £000           |
| <b>At 1 April 2004</b>              | <b>128,905</b> | <b>56,488</b>  | <b>19,605</b>       | <b>37,517</b> | <b>242,515</b> |
| Financing charges                   |                |                |                     |               | 5,119          |
| Change in price levels              | 3,223          | 1,412          | 484                 | -             | 7,166          |
| Amortisation of one year's discount | 4,512          | 1,977          | 677                 | -             | 118,469        |
| Increase / (decrease) in provisions | 101,573        | (13,258)       | 27,075              | 3,079         | (81,208)       |
| Expenditure during year             | (58,431)       | (7,200)        | (7,675)             | (7,902)       |                |
| <b>At 31 March 2005</b>             | <b>179,782</b> | <b>39,419</b>  | <b>40,166</b>       | <b>32,694</b> | <b>292,061</b> |

##### 23.1 Small Firms Loan Guarantee (SFLG)

The SFLG is the Department's main instrument for supporting debt finance for business. By providing a Government backed guarantee, the scheme exists to enable lenders to assist small business with viable business proposals gain access to finance where they lack security, or credit history.

The provision is based on the expected value of defaults of all outstanding loans and has been discounted at the Treasury rate of 3.5%. The undiscounted liability is £190 million (2003-04: £136 million), which is expected to be utilised over the next eight years.

##### 23.2 UKAEA Other Provisions

The figures as at 1 April 2004 reflect provisions relating to Restructuring and Environmental Remediation (HERP). Restructuring costs cover the continuing annual payments for staff who took early retirement primarily before the privatisation of AEAT in 1996 and will continue until they reach retirement age.

Environmental Remediation costs cover the treatment of chemical contamination of the groundwater at the UKAEA's Harwell site. This provision, valued at £13.2 million as at 1 April 2004, was transferred to the UKAEA decommissioning provision during the year. This transfer is recorded in the increase/(decrease) in provisions figure.

##### 23.3 Early Retirement

The Early Retirement Provision has increased from £19.6m to £40.1m in the year as a result of providing for the future costs of staff departing under a voluntary early retirement or severance scheme that was run in the year (more detail is on page 23 of the Foreword to these Accounts). As a result of the scheme, a total of 442 staff took or will be taking voluntary early severance or retirement between January and December 2005.

The provision is required in order to meet pension enhancement and severance costs for staff departing under this scheme, with the liabilities extending for up to 6.67 years.

##### 23.4 Other

This relates to a range of liabilities arising from the Department's normal business. It includes agency provisions arising through consolidation and provisions for various other Departmental programmes and administration costs.

National Audit Office