

Séminaire ACN 2017

Session sur les systèmes de comptes

Quelques propositions d'amélioration technique sur le compte des administrations publiques dans le SCN

François Lequiller

Auteur de « Understanding National Accounts »

Résumé :

Le Traité de Maastricht a fait le choix de faire de la comptabilité nationale le cadre technique « macro » pour le calcul des fameux critères de déficit et dette censés préserver la soutenabilité des finances publiques dans la zone euro. Ce choix a été un défi pour les comptables nationaux et, au final, un succès. Ce papier a l'ambition de proposer quelques réformes comptables à même de renforcer la pertinence de ce choix tout en se rapprochant de la comptabilité privée : introduction du concept de provisions, mise en avant de la dette en valeur nominale, convergence avec les principes de comptabilité « micro » sur plusieurs points, dont le traitement des plus ou moins-values réalisées et les critères de contrôle.

Avertissement :

Le présent papier peut être considéré comme un extrait d'un papier original en anglais [1], intitulé « *Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards* » et publié en 2015 dans le numéro 1 d'« Eurona », la revue méthodologique d'Eurostat. L'objectif de ce papier était de promouvoir une convergence entre les principes de la comptabilité publique « micro » (c'est-à-dire appliquée dans les unités publiques, comme en France la comptabilité dite « générale » pour le compte de l'État, ou les IPSAS¹ au niveau international) et les principes de la comptabilité nationale « macro ». L'article expliquait que pour obtenir cette convergence chacun des deux systèmes comptables devait faire des « pas » vers l'autre. Le présent papier, destiné exclusivement aux comptables nationaux, se limite à ne discuter que des « pas » attribuables au SCN. Pour une discussion sur les « pas » attribuables aux systèmes de comptabilité « micro », on se reportera à [1].

1 IPSAS = International Public Sector Accounting Standards. Il s'agit d'un système de comptabilité d'origine anglo-saxonne, en droits et obligations (« accrual »), résultant essentiellement de la transcription des IFRS pour le secteur public.

1. Introduction

Dans l'Union Européenne, la supervision de la politique budgétaire des pays membres par la Commission Européenne est fondée sur les Comptes Nationaux (SCN 2008/SEC 2010). Les deux indicateurs les plus connus issus de ces « statistiques de finances publiques » (SFP) sont les deux « critères de Maastricht » : le déficit public qui doit être inférieur à 3% du PIB et la dette à 60% du PIB.² Ce papier explore certains changements techniques qui pourraient être apportés à la comptabilité nationale pour se rapprocher des principes de la comptabilité publique utilisée au niveau « micro », c'est-à-dire au niveau des entités publiques, comme l'État ou les collectivités locales. Ce rapprochement faciliterait le passage d'une comptabilité à l'autre et améliorerait la pertinence des indicateurs du Traité de Maastricht.

Dans la section 2, on revient sur la spécificité de la supervision des finances publiques dans l'Union Européenne (UE) et on énumère les sujets techniques qui pourraient faire l'objet d'améliorations tandis que d'autres ne peuvent pas être modifiés. Dans la section 3, on discute du concept de provisions, principale amélioration technique souhaitée pour le SCN. Dans la section 4, on propose de renoncer à la valorisation au prix de marché pour la dette publique. Dans la section 5, on explore la question des plus ou moins-value et de leur impact sur le critère de déficit. Dans la section 6, on développe d'autres améliorations de moindre importance comme l'harmonisation du concept de contrôle avec celui des IFRS/IPSAS ou de la pratique concernant la révision des comptes.

2. La spécificité européenne en matière de supervision des finances publiques

La création de la monnaie commune est venue avec l'acceptation par les pays membres de la zone euro de contraintes sur leur politique budgétaire. Ces contraintes n'ont pas suffi pour éviter la profonde crise que la zone a traversé depuis 2009, mais dont elle est, espérons-le, maintenant sortie. Laissons aux historiens économiques le soin de discuter quelle a été la responsabilité des Européens dans cette crise et quelle a été la responsabilité relative des déséquilibres budgétaires et des autres déséquilibres macroéconomiques (tels que la bulle immobilière et la perte de compétitivité de certains pays). Après tout, la crise a commencé aux États-Unis et non en Europe et l'Espagne et l'Irlande respectaient les critères de déficit et de dette.

Néanmoins, les contraintes budgétaires ont été renforcées après la crise, notamment avec les règlements dits « 6-pack », augmentés encore par le « 2-pack » pour la zone Euro. De plus, par-dessus le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) de 1997, un nouveau Traité International sur la Stabilité, la Coordination et la Surveillance est entré en application au 1 janvier 2013. Au total, les pays membres de l'UE ont maintenant à se conformer à un ensemble complexe de règles basés sur des indicateurs, des seuils et des sanctions. Le futur dira si ces nouvelles règles sont plus efficaces que les précédentes. Quoi qu'il en soit, l'originalité de ces indicateurs est qu'il sont tous basés sur les SFP.

² Dans ce papier, les termes « Statistiques de Finances Publiques » (SFP) et « Système de Comptabilité Nationale » (SCN) sont considérés comme interchangeables. Voir l'encadré 1 à propos des SFP.

Tout le monde connaît les deux critères de Maastricht : le déficit public doit être inférieur à 3% du PIB et la dette publique inférieure à 60% du PIB. Il est gravé dans la pierre des Traités que ces deux ratios doivent être calculés dans le cadre des SFP. En conséquence, les instituts de statistiques et Eurostat, qui sont responsables des SFP, se sont retrouvés en première ligne de la supervision budgétaire au point qu'un expert renommé en comptabilité nationale a dit que, en Europe, les comptes nationaux peuvent être « résumés par le PIB plus le S13-B9 », ce dernier code étant celui utilisé par les spécialistes pour se référer au surplus/déficit (capacité/besoin de financement en langage SCN) des administrations publiques. Il est intéressant de noter que l'importance ainsi donnée à « S13-B9 » est un phénomène purement européen qui ne se retrouve pas dans les pays de l'OCDE hors Europe. Ainsi, alors que le concept « S13-B9 » existe au Japon ou aux États-Unis, il n'est pas un indicateur utilisé en pratique dans la politique budgétaire. Les décideurs utilisent leur propre définition, dérivée directement de la comptabilité publique spécifique à ces pays et non des comptes nationaux.

Cependant on ne devrait pas trop simplifier les choses en ce qui concerne le rôle central des SFP dans la supervision budgétaire en Europe. Alors que les règles basées sur les indicateurs calculés en SFP sont devenues plus contraignantes, elles sont, d'un autre point de vue, devenues plus sophistiquées. En particulier, la partie « préventive » du PSC n'est plus basée directement sur S13-B9 mais sur le concept de *déficit structurel*, défini comme le « déficit corrigé du cycle conjoncturel, excluant les mesures « one-off » et temporaires ». Cet indicateur peut être très différent du pur S13-B9.³ Le deuxième Traité mentionné plus haut (celui de 2013) est également basé sur le déficit structurel plutôt que le S13-B9 comme l'indique le passage suivant :

« le solde budgétaire des administrations publiques sera considéré en situation d'équilibre ou de surplus si le solde structurel annuel des administrations publiques respecte les objectifs de moyen terme fixés pour le pays, comme définis par le PSC révisé, avec un seuil maximal de 0,5% du PIB pour le déficit structurel. »⁴

Ainsi, c'est un indicateur économiquement plus pertinent que le S13-B9 qui sera dorénavant utilisé comme objectif pour les finances publiques européennes. Sur le plan technique, ceci transfère partiellement la responsabilité du calcul des cibles budgétaires du monde des statisticiens (instituts de statistique et Eurostat) aux économistes (Trésors et DG-ECFIN à Bruxelles). En effet, l'ajustement pour la conjoncture est traditionnellement conduit par les économistes, qui ont également la responsabilité exclusive de la définition de ce qu'est une mesure « one-off ».⁵

3 Le cas extrême a été celui de l'Irlande en 2010. Le S13-B9 s'est élevé à -32,4%, tandis que le déficit structurel a été de -10%. Cette énorme différence de 22,4 points de pourcentage s'explique par un impact de -20% de mesures « one-off » (les énormes injections de capital dans les banques irlandaises en perdition) et de -2,4% (seulement) d'effet conjoncturel.

4 Soulignement introduit par l'auteur.

5 On notera qu'il y a une intersection forte entre les mesures one-off et les transactions « problématiques » pour la comptabilité nationale, comme les injections de capital et les opérations exceptionnelles entre l'État et ses entreprises publiques.

Ceci dit, le déficit « pur », S13-B9, n'est pas obsolète car il continue d'être utilisé dans la partie « corrective » du PSC et, en particulier, dans le cadre de l'ouverture d'une « procédure de déficit excessif ». Il ne faut pas oublier aussi que le point de départ du calcul du déficit structurel reste le S13-B9.

De manière plus fondamentale, on notera que le concept du secteur des « administrations publiques » est au centre de la définition de tous les indicateurs de finances publiques en Europe et que ce concept, son application et sa vérification, reste de la responsabilité des statisticiens. Le Département du Commerce des États-Unis a qualifié le P.I.B comme « une des plus formidables inventions du XXème siècle ». Dans le contexte européen, on pourrait dire que le concept des « administrations publiques » est la seconde plus grande invention !⁶

En Europe, cette invention et plusieurs autres définitions à la base du calcul du déficit et de la dette publics sont présents dans deux Traités et dans les multiples règlements et directives associés. Il est extrêmement compliqué de changer une loi européenne. Il est pratiquement impossible de changer un Traité, surtout pour une question « statistique » ! Par conséquent, tout débat sur les améliorations des systèmes de comptes publics en Europe doit prendre en considération cette contrainte forte. Il est ainsi exclu qu'on puisse modifier :

- La référence au concept des « administrations publiques »,
- La référence à la dette « brute » (à l'opposé de la dette « nette »),
- La référence au solde « S13-B9 » (à l'opposé, par exemple, de l'épargne nette),

car ces définitions font partie des Traités ! Il serait donc illusoire de conduire des débats stériles entre experts sur des modifications à leur apporter. C'est pourquoi le présent papier se limite à proposer des améliorations qui pourraient être acceptées dans le cadre des contraintes légales existantes. Il s'agit des suivantes :

- L'introduction du concept de « provisions » dans le compte des administrations publiques,
- L'abandon de la référence aux valeurs de marché pour le calcul de la dette publique,
- L'introduction d'un élément de plus ou moins-value dans le calcul du déficit,
- L'harmonisation du concept de « contrôle » d'une unité sur une autre,
- La clarification des pratiques en matière de révision des comptes.

L'adoption de ces modifications par les SFP aurait le double avantage d'accroître la pertinence des résultats des comptes nationaux et d'un rapprochement avec la comptabilité publique « micro ».

Encadré 1 : Statistiques de Finances Publiques versus Comptabilité

Dans les débats entre systèmes de comptes, par exemple entre les Comptes Nationaux et les IPSAS (ou la comptabilité générale française), tout comme dans les présentations des critères de Maastricht dans les médias, le terme « statistiques » est très souvent utilisé pour qualifier les

⁶ L'auteur aurait préféré que le terme français utilisé pour ce concept soit, comme en anglais, « gouvernement général ». Le singulier de ce terme (à l'opposé du pluriel de « administrations publiques ») exprime l'idée qui est à la base de l'efficacité du concept : le fait qu'il y a, in fine et du point de vue de l'UE, un seul responsable de la situation financière de toutes ces entités dans chaque pays, son gouvernement central !

résultats publiés dans le cadre de la comptabilité nationale. Implicitement, ce terme est opposé au terme « comptes ». Or, le qualificatif de « statistique » est parfois, au moins dans l'esprit de certains, plutôt négatif. On l'associe avec quelque chose d'imprécis. Au contraire, le terme « comptes » a une sonorité positive. On l'entend comme « précis à l'euro près ». Cependant, les instituts de statistique font-ils vraiment de la « statistique » quand ils calculent le déficit et la dette publics et, de leur côté, les comptabilités publiques ou privées font-elles vraiment des comptes « précis à l'euro près » ? La réponse est non aux deux questions. En Europe, au moins lors de la publication des données de déficit et de dette d'octobre, les instituts ont en leur possession l'exhaustivité des comptes « précis à l'euro près » des entités faisant partie du secteur des administrations publiques pour l'année précédente. On est donc très loin d'autres domaines de la statistique, comme les enquêtes emploi ou le compte des ménages. Les enquêtes sont par nature non exhaustives et basées sur des échantillons. Quant aux résultats des comptes nationaux concernant les ménages, ils sont obtenus tout à fait indirectement et sont, cela va de soi, à classer comme des « statistiques ». Ce n'est pas le cas des comptes des administrations publiques. Bien entendu, il y a des difficultés dans ces comptes, notamment dans la complexe consolidation de dizaines de milliers d'entités. Mais les nombreux comptables qui travaillent pour les multinationales ont les mêmes difficultés lors de la consolidation des comptes de ces énormes entreprises. Leurs résultats ne sont donc pas « précis à l'euro près ». Ces comptables n'admettraient pas pour autant d'être appelés « statisticiens » alors qu'ils font en pratique quelque chose de très similaire à ce que font les comptables nationaux pour le compte des administrations publiques. Au total, le terme qu'il faudrait utiliser n'est pas « statistiques de finances publiques », mais « macro-comptabilité ».

3. L'introduction du concept de provisions

Aujourd'hui, le concept de « provisions » n'est reconnu qu'à moitié par le SCN. En l'incorporant au cœur du système, l'auteur pense que la méthodologie de la comptabilité nationale y gagnerait en logique et pertinence.

Le concept de « provisions » est une catégorie importante en comptabilité d'entreprise ou publique. Malgré un débat larvé durant la préparation du SCN 2008, ce concept demeure essentiellement étranger aux SFP⁷. La seule petite avancée obtenue pendant ce processus a été que le thème a été retenu dans la liste des thèmes pour les recherches futures dans le cadre de la prochaine révision du SCN. Mieux que rien, mais très insuffisant du point de vue de l'auteur !

Cette non-reconnaissance va être pourtant de plus en plus difficile à expliquer tandis que les gouvernements adoptent progressivement des comptabilités en droits constatés qui, inévitablement, font référence à des provisions. Les statisticiens vont être donc confrontés à la question : que faire des provisions reconnues par les entités publiques ?⁸ Les ignorer ? Mais est-il raisonnable d'ignorer la reconnaissance fait par une entité publique qu'il a une forme de dette ? Même si les provisions sont

⁷ Seules des catégories limitées de provisions sont acceptées : celles pour les assurances et les systèmes de garantie standards.

⁸ À titre d'exemple, la comptabilité générale de l'État en France pour 2011 fait apparaître un montant de 114 Mds de provisions, à comparer aux 1 339 Mds de passif. S'il ne s'agit donc pas d'un élément principal de passif, cela est donc loin d'être mineur...

difficiles à mesurer - elles sont souvent basées sur des hypothèses fortes – les auditeurs des comptes publics ont suffisamment confiance dans ces mesures pour les contresigner.

En comptabilité publique (ou d'entreprise), il y a trois degrés d'obligations :⁹

- a) Un *passif* (« *liability* ») est une obligation présente de l'entité résultant d'évènements passés dont le règlement devrait conduire à une sortie de ressources comportant des bénéfices économiques ou un potentiel de service.
- b) Une *provision* (« *provision* ») est un passif dont le montant et/ou le calendrier de règlement est incertain.
- c) Un *passif contingent* (« *contingent liability* ») est un passif éventuel résultant d'évènements passés et dont l'existence sera confirmée seulement par l'occurrence ou non d'un ou de plusieurs évènements futurs dont l'entité n'est pas responsable.

Comme on peut le voir, une provision est un passif. À ce titre, une provision doit être inscrite au bilan, contrairement à un passif contingent qui est « hors bilan ». Une provision est un passif dont le montant et le calendrier sont simplement non complètement déterminés. Tandis que ce concept n'est pas reconnu en SFP, la nature « incertaine » du montant et du calendrier de certaines obligations d'entités publiques est un cas que les comptables nationaux rencontrent assez fréquemment en pratique. Ils sont confrontés à la question : quand et pour quelle valeur telle ou telle obligation doit être reconnue ? Cette question est intimement liée à la question épineuse de la date d'enregistrement de certains « transferts en capital » de/vers les entités composant le secteur des administrations publiques.

L'auteur du présent papier pense que, face à une telle question, les statisticiens devraient se tourner vers la réponse donnée par les comptables privés ou publics. Cette réponse est simple : la technique du « provisionnement ».

De nombreux statisticiens considèrent encore les provisions comme plus ou moins taboues pour deux raisons. La première est que les comptes nationaux sont supposés être symétriques par construction. Un passif financier d'un agent doit être un actif d'un autre agent. Certains comptables nationaux vont jusqu'à affirmer qu'il n'est pas besoin de définir ce qu'est un passif en comptabilité nationale. On a juste à donner la définition des actifs financiers puisqu'à un actif financier correspond automatiquement le passif d'un autre agent.

Cette argumentation n'est pourtant pas soutenable : le point de vue d'un agent A sur un autre agent B peut être différent quand on regarde dans la direction opposée, c'est-à-dire du point de vue de B sur A. Par exemple, les banques peuvent reconnaître des crédits douteux lorsqu'elles pensent ne pas pouvoir se faire rembourser. Elles doivent alors les provisionner tout ou partie. Mais cela ne veut pas dire que les dettes de leurs clients doivent être réduites d'autant dans leur bilan. En d'autres termes, ce n'est pas parce que moi, banque, reconnait que je vais très probablement perdre une partie de la créance que j'ai sur vous, que vous, comme mon créancier, devrait être autorisé à réduire votre dette envers moi dans vos propres comptes. L'argument de symétrie avancé par les comptables nationaux est un argument technique qui ne pèse pas lourd face à cette réalité économique. C'est pourquoi, il faut aller au-delà de cette « symétrie » et faire apparaître la vraie situation patrimoniale de chaque

9 Traduction de l'anglais de l'auteur.

agent, même si elle n'est pas « symétrique ». Il y a des manières de faire cela sans pour autant révolutionner les comptes nationaux (voir encadré 2).

La seconde raison invoquée traditionnellement par les comptables nationaux est que le montant des provisions n'est pas fiable. Certains vont jusqu'à dire qu'elles facilitent le trucage des comptes. Bien qu'il puisse bien entendu y avoir des abus, cet argument est sans fondement : les provisions sont des catégories comptables qui sont bien définies et contrôlées par les auditeurs, sur la base de recommandations écrites et de la jurisprudence. Il faudrait une solide preuve de fraude à un statisticien pour rejeter l'estimation d'une provision certifiée par un auditeur compétent.

En comptabilité privée, les provisions ont trois caractéristiques : (1) elles sont, par nature, estimées (et non observées); (2) elles affectent le solde de surplus/déficit; (3) revoir l'estimation de la provision affecte le surplus/déficit de la période courante (et non celui de la période originale).

Les sous-sections suivantes illustrent que l'introduction du concept et de ces trois caractéristiques renforceront la pertinence du SCN sans pour autant générer de difficultés majeures.

3.1 L'introduction de provisions dans le SCN n'est pas une révolution...

En premier lieu, les provisions sont des passifs dont le montant est incertain. Donc, par définition, une provision est une estimation. Pour citer les documents méthodologiques comptables : « *le montant reconnu comme provision sera la meilleure estimation possible à la date courante de la dépense à engager pour régler l'obligation présente.* » Est-ce problématique pour les SFP ? Non, car les statisticiens sont habitués à faire des estimations, en particulier lors de la publication des premiers résultats des comptes des administrations publiques.

En second lieu, le concept de provisions est en fait déjà présent, explicitement ou implicitement, dans la méthodologie des SFP. Un bon exemple est le cas des garanties. Le SCN recommande d'enregistrer une « *provision pour les appels de garantie standards* » (par. 17.223¹⁰), en particulier quand l'entité publique reconnaît elle-même une telle provision. Il y a même maintenant un code pour cette provision : F66. De plus, la section consacrée aux garanties dans le manuel d'Eurostat « Government Deficit and Debt » (MGDD [2]) contient une mention explicite aux provisions. Il y est dit qu'une garantie doit être transformée en reprise de dette quand « *une provision est enregistrée dans les comptes publics qui montre que la probabilité que le gouvernement va prendre en charge la dette est très élevée* ». Enfin, et c'est le plus intéressant, la même section du MGDD présente une règle dite des « trois appels de garantie » de la manière suivante :

« en tant que recommandation pratique, si le gouvernement paie une partie de la dette garantie trois années consécutives et qu'on pense que cette situation va perdurer, alors la totalité de la dette garantie doit être considérée comme assumée par le gouvernement ».

Cela ressemble fortement à une manière pragmatique d'enregistrer ce qu'il faudrait appeler « une provision pour garantie ». En effet, on pourrait facilement utiliser les mots suivants pour traduire

10 A noter que, dans la version française du SCN, le mot utilisé n'est pas, contrairement à la version anglaise, "provision" mais "réserve", sans qu'il soit possible à l'auteur de savoir si ceci traduit un choix méthodologique ou si c'est simplement une approximation du traducteur.

cette règle : après trois appels successifs, une « provision » devrait être reconnue et la meilleure estimation à cet instant de cette provision est simplement le montant résiduel de la garantie.

Il faut noter que la reconnaissance de cette quasi-provision par le MGDD a un impact direct sur le solde S13-B9, du fait de l'enregistrement parallèle d'un transfert en capital. La ressemblance avec le concept de provision de la comptabilité privée augmente donc, puisque, dans les deux systèmes comptables, l'indicateur principal de résultat est impacté.

Cette ressemblance s'accroît encore quand le MGDD reconnaît que, dans certains cas, un tel transfert en capital peut être inversé. Ainsi, dans le paragraphe VII.4.2.6 de [2], on explique que, quand on a jugé précédemment que le gouvernement allait à coup sûr payer cette garantie, conduisant ainsi à l'enregistrement d'un transfert en capital, ce dernier devra néanmoins être « inversé » si les circonstances changent et qu'il apparaît, après coup, que le premier transfert en capital s'est révélé faux. Ceci correspond exactement au fonctionnement d'une provision en comptabilité privée.

3.2 ...mais la situation présente demeure insatisfaisante car elle est mi-figue mi-raisin et on est incité à aller au bout du raisonnement en incorporant complètement le concept de provision dans le SCN.

Cependant, bien que reconnaissant implicitement le concept, le SCN ne va au bout de cette logique et ne reconnaît pas qu'une provision est asymétrique par nature. On ne mentionne en effet pas que ce transfert en capital soi-disant « payé » par le gouvernement pour cette quasi-reprise de dette n'est en fait pas « reçu » par la contrepartie. Ce n'est donc pas une opération au sens du SCN. Dans le cas des garanties standards, ce n'est d'ailleurs pas parce que l'entité publique a reconnu une provision (i.e a enregistré un transfert en capital) pour l'ensemble de ses garanties standards que chaque individu bénéficiant de ces garanties a reçu quelque chose en contrepartie de la part de l'entité publique. Il n'y a qu'une probabilité d'une transaction future ! Il est donc nécessaire de clarifier entièrement la nature singulière de ce transfert en capital.

De même, la méthodologie des SFP n'est pas claire sur ce qui arrive si le montant estimé de la future reprise de dette n'est pas confirmé dans le futur. Dans certains cas, comme celui des « trois appels de garantie », les recommandations du manuel permettent d'inverser le flux de transfert en capital. Mais dans d'autres cas, le problème est ignoré.

La proposition mise sur la table par l'auteur de ce papier est donc l'incorporation du concept de provision dans le cœur du SCN, y compris ses trois caractéristiques mentionnées précédemment : (1) la provision doit être estimée dès qu'elle peut l'être de manière fiable ; (2) l'enregistrement d'une telle provision doit affecter le solde S13-B9 de l'entité qui la reconnaît, mais ne doit pas affecter la contrepartie¹¹; (3) quand l'estimation de la provision change, c'est le solde de la période courante qui est affecté, et non celui de la période de la première estimation.

Un autre cas illustre l'intérêt de cette amélioration du SCN. Le MGDD recommande fortement d'enregistrer un transfert en capital dans le cas d'une injection de capital par l'État dans une

11 Ceci a pour conséquence l'introduction de lignes non-symétriques dans les comptes des secteurs institutionnels. Voir encadré 2.

entreprise publique pour couvrir une perte.¹² Quelle est la nature de cette opération ? Il s'agit aux yeux de l'auteur d'une provision pour altération de valeur (« impairment » en anglais) introduite par les comptables qui estiment ainsi que la valeur des actions (non cotées) ainsi achetées est moindre que leur valeur nominale. Ceci correspond logiquement, dans le cadre du système actuel, à l'enregistrement d'un transfert en capital (non symétrique) au moment de cette injection. Mais cela devrait aussi impliquer la possibilité, au cas où l'estimation de cette dépréciation de valeur apparaîtrait ultérieurement comme inexacte, un transfert en capital inversé ultérieur. À noter que rien de ceci ne devrait impacter les comptes de l'entreprise publique, qui enregistre le même montant d'actions dans ses fonds propres, indépendamment de ce qu'enregistre l'État. En d'autres mots, cette opération serait traitée comme une provision reconnue par ce dernier.

On trouvera dans [1] l'illustration comptable d'une telle opération dans le SCN. Cet exemple démontre qu'il faudrait inventer un nouveau solde du SCN, qui pourrait être codé « B9P », où le « P » signifierait capacité/besoin de financement *après* provision.

Encadré 2 : la reconnaissance d'opérations non symétriques remet-elle fondamentalement en cause le SCN ?

La présent papier propose d'introduire de nouvelles lignes dans les comptes nationaux qui peuvent être interprétées comme remettant en cause le principe fondamental affiché dans les manuels de comptabilité nationale : « le système d'enregistrement quadruple ».

Le cadre des comptes nationaux a été particulièrement bien reçu par les économistes parce qu'il est en même temps global et cohérent. Comme tous les systèmes comptables depuis le 16^{ème} siècle, le SCN est basé sur un enregistrement en partie double. Chaque transaction est enregistrée deux fois : une fois dans les comptes non financiers et une fois dans les comptes financiers. Mais, allant plus loin que les comptabilités classiques, le SCN génère un enregistrement quadruple puisqu'il enregistre les transactions des deux parties. Par exemple, le paiement de salaire par une entreprise à ses employés est enregistré quatre fois : deux fois dans les comptes de l'entreprise, deux fois dans ceux des salariés. Cette technique est particulièrement appréciée car elle conduit à obtenir un ensemble de données très cohérent, lequel permet de multiples corrélations dans un même cadre macro-économique. Ceci explique, in fine, le succès des comptes nationaux auprès des macro-économistes.

Cependant cette cohérence ne devrait pas interdire une certaine flexibilité en matière de présentation. En effet, comme expliqué dans le corps du texte, il arrive que des relations entre agents économiques ne soient pas des transactions et que le point de vue d'un agent sur un autre ne soit pas réversible. C'est le cas des provisions. Cela peut arriver aussi dans d'autres cas spécifiques, comme les licences de téléphonie mobile vendues par les gouvernements aux entreprises de communication. Le traitement de cette opération est bien connu des experts pour avoir carrément créé des conflits méthodologiques ! Une des raisons de ceci est qu'une telle licence est de nature différente pour l'émetteur (l'État) et l'acheteur (l'entreprise de téléphonie). Pour le premier, c'est un impôt. Pour le second, c'est un actif. Les comptables nationaux ont été obligés d'inventer un enregistrement

¹² C'est en partie à ce titre que le déficit de l'Irlande en 2010 a atteint -30%. Le gouvernement a en effet injecté du capital dans les banques en faillite.

complètement artificiel pour respecter formellement le principe de l'enregistrement quadruple dans ce cas qui est fondamentalement non-symétrique.

L'objectif de ce papier n'est pas de détruire la cohérence du SCN. Il propose seulement une certaine flexibilité de présentation pour éviter que la séquence des comptes d'un agent ne soit pas entachée du fait de la prise en compte d'un autre agent. Ainsi, ce n'est pas une bonne chose que, dans le SCN, on ne puisse pas complètement refléter la situation patrimoniale d'un agent pour la simple raison que le faire irait à l'encontre de la symétrie des comptes. C'est ce qui arrive lorsqu'on refuse d'enregistrer une provision seulement parce qu'il n'y a pas de contrepartie dans les comptes d'un autre agent. Ce serait pareil si on refusait d'admettre que les plus/moins-values réalisées soient enregistrées dans une mesure alternative du déficit/surplus simplement parce que les soldes ne seraient plus symétriques ou que cela irait à l'encontre de l'égalité entre le PIB vu de la production et le PIB vu du point de vue des revenus (voir section 5).

L'auteur de ce papier est certain que les comptables nationaux ont suffisamment d'imagination pour inventer des lignes additionnelles et/ou des tables annexes levant ces rigidités. Ceci peut être fait sans remettre en cause le principe général de l'enregistrement quadruple. Ne pas le faire pousserait à terme les utilisateurs chevronnés à abandonner le SCN pour l'analyse macro des comptes des administrations publiques.

4. Valorisation de la dette publique

Dans les exercices de comparaison des systèmes de comptabilité, la question du mode de valorisation des actifs/passifs est souvent mise en avant. Pour résumer, disons que la comptabilité nationale préconise une approche systématiquement fondée sur la valorisation au prix de marché, tandis que la comptabilité d'entreprise ou publique privilégie une approche au coût historique.

En fait les choses sont plus complexes d'un côté comme de l'autre. Ainsi, du côté des SFP, l'indicateur principal de dette publique, celui défini par le Traité de Maastricht, est basé sur une valorisation à la valeur nominale¹³. Ainsi, l'émission d'un bon du Trésor de 1 000 euros à 5% est enregistré comme une dette de 1 000 euros quel que soit la variation des taux d'intérêt sur les marchés financiers. Du côté de la comptabilité privée, tandis que, s'agissant des *passifs*, la recommandation est de s'en tenir à la valeur nominale, on préconise de plus en plus une valorisation des *actifs* à leur « juste valeur » (« fair value »).

Si on s'en tient à la dette publique, il y a donc convergence sur le principe de valorisation à la valeur nominale. Cependant, cette conclusion pourtant assez simple n'est toujours pas entrée dans les mœurs de la comptabilité nationale. Ainsi, n'importe quel utilisateur des bases de données internationales des comptes nationaux peut constater une différence entre la dette publique de la comptabilité nationale et la dette publique au sens de Maastricht. Une partie significative de cette différence provient de la différence de valorisation.¹⁴

¹³ Plus précisément, à la valeur faciale. La différence entre la valeur nominale et la valeur faciale est l'incorporation ou non des intérêts courus non échus.

¹⁴ La consolidation ou non de la dette en est une autre raison.

Le présent papier préconise l'abandon complet par les comptes nationaux de la valorisation de la dette publique au prix de marché, au profit d'un calcul basé sur la valeur nominale. En effet, quand un Trésor Public émet un bon de 1 000 euros, c'est bien 1 000 euros qu'il aura à rembourser à la fin, quelle que soit la variation de la valeur de ce bon sur le marché secondaire entre le moment de l'émission et le moment du remboursement. Il doit donc enregistrer systématiquement 1 000 euros à son passif. En revanche, on peut parfaitement concevoir que l'acheteur d'un tel bon soit obligé d'enregistrer la valeur de marché du bon dans ses *actifs*. En effet, s'il veut échanger ce bon avec un autre actif financier, il recevra de la part de sa contrepartie la valeur du bon sur le marché secondaire et non sa valeur nominale.

Le bon sens amène donc à préconiser une valorisation à la valeur nominale pour le passif et une valorisation à la valeur de marché pour les actifs. La comptabilité nationale, aveuglée par son principe de symétrie, se refuse jusqu'à présent à opérer ainsi. C'est regrettable. Cette simplification clarifierait beaucoup l'analyse des comptes nationaux des administrations publiques. Elle éviterait les fantaisies comptables qui ont fleuries en matière d'analyse de la dette grecque (voir encadré 3).

Encadré 3. Valorisation du passif à la valeur de marché : fantaisies et/ou manipulation ?

Il y a eu, fin 2014, un débat, heureusement marginal, sur la valeur de la dette publique grecque. Celle-ci atteint, comme on le sait malheureusement, environ 180% du PIB, mesurée suivant les critères de Maastricht. Il se trouve qu'un financier américain (peu scrupuleux) a fait une petite campagne de presse en 2014 pour expliquer que cette dette était en fait bien plus faible. D'après lui, elle n'atteignait même pas 60% du PIB. Ce personnage s'était même payé le luxe de deux pages de publicité dans le Financial Times pour justifier ce résultat. Son raisonnement était très simple. Il disait que les méthodes comptables sérieuses (d'après lui) préconisent une valorisation des instruments financiers, en particulier des prêts concessionnaires, à leur valeur de marché et non à leur valeur nominale. Ainsi, il valorisait les dizaines de milliards d'euros prêtés à la Grèce par les mécanismes européens à leur valeur actuelle, en utilisant comme taux d'intérêt le taux des quelques milliards de bons grecs circulant le marché secondaire. Quand on sait que ce taux, prime de risque comprise, tournait à l'époque autour de 12% alors que les prêts européens ont un taux moyen de 2,5% et une maturité dépassant tous les records, on peut comprendre que ce calcul biaisé générât une « valeur de marché » de ces prêts bien inférieure à leur valeur nominale. Heureusement, presque personne n'a crû dans cette campagne qui a d'ailleurs tourné court. Mais ce soi-disant expert a quand même réussi à ébranler quelques économistes peu sérieux, y compris malheureusement au sein de l'OCDE. C'est d'autant plus dommage qu'on aurait dû s'apercevoir que la véritable raison de cette étrange opération de communication n'était pas méthodologique mais spéculative. Ce financier était à la tête d'un fonds qui possédait trois milliards d'euros de bons grecs. En donnant une image idyllique de la situation de la dette grecque, il comptait ainsi faire monter la valeur de ses propres actifs !

5. Introduction des plus ou moins-values réalisées dans l'indicateur de déficit public

Une des autres différences entre la comptabilité nationale et la comptabilité privée est la non prise en compte par la première des plus ou moins-values réalisées dans la définition de l'indicateur de surplus/déficit tandis que la seconde le fait. Ce rejet par le SCN vient de loin.

Les comptes nationaux constituent un système très complet dans lequel la mesure de la « production »¹⁵ est censée être égale à la mesure du « revenu » et également à la mesure de la « demande ». Cette idée est illustrée par l'identité comptable bien connue des manuels de comptabilité nationale : le PIB approche production = PIB approche revenu = PIB approche demande finale. Dans ce contexte, le traitement des plus ou moins-values est, en comptabilité nationale, déterminé par l'approche production. Étant donné que les plus ou moins-values, qu'elles soient réalisées ou non, ne peuvent être considérées comme le résultat d'un processus productif (elles sont dues à des effets externes à la sphère productive), elles sont donc (et avec raison) exclues de la mesure du PIB approche production et, donc, nécessairement du fait de l'identité présentée plus haut, de la mesure du PIB approche revenu. Ce principe s'étend à tous les comptes nationaux et s'applique donc au solde S13-B9 des administrations publiques.

Cette exclusion est problématique. Il est en effet étrange que, par exemple, l'indicateur de surplus/déficit ne soit pas affecté par la réalisation d'une plus-value sur la vente d'actions par le gouvernement. Après tout, c'est un revenu qui est tout aussi réel que le cash reçu par le système fiscal de l'État. On notera aussi que les dividendes reçus par le gouvernement impactent le surplus/déficit. Or un gouvernement peut vendre ses actions avant ou après la distribution de dividende, laquelle détermine la valeur des actions. Des effets de plus ou moins-values sont donc en fait indirectement intégrés dans le solde S13-B9 via les dividendes. Ce serait plus logique qu'ils le soient d'une manière transparente. Cette amélioration rapprocherait en même temps les deux systèmes de comptabilité, même si certains économistes pourraient contester cette proposition au titre qu'elle introduirait dans la mesure du déficit un élément imprévisible réduisant la capacité de la mesure à servir de cible pour la politique budgétaire.

Au-delà de cette critique de type analyse de la politique budgétaire, l'introduction des plus ou moins-values dans le calcul du solde des administrations publiques ne pourra être faite en comptabilité nationale que si cela s'applique à tous les secteurs institutionnels. La comptabilité nationale a en effet pour principe premier l'application d'un même schéma comptable pour tous les agents. Accepter d'impacter le S13-B9 par les plus ou moins-value, implique donc de le faire pour le calcul des revenus des ménages et des entreprises. Cela implique aussi d'accepter que le PIB approche production soit différent du PIB approche revenu.

Cette réforme, comme les autres proposées ici, implique donc une évolution des comptes nationaux quant à la symétrie du SCN. Pour l'auteur du présent papier, ceci ne serait pas pour autant une hérésie (voir encadré 2). Au contraire, cela augmenterait la pertinence de certaines analyses. Ainsi, on peut s'étonner que, en comptabilité nationale, la perte de 5 milliards d'euros que Jérôme Kerviel a fait subir à la Société Générale, n'apparaisse pas au niveau du revenu des banques mais soit « enterrée » dans le compte de réévaluation, tout en bas de la séquence de leurs comptes. De même, nombreux sont ceux qui se questionnent de pourquoi on tient compte des impôts sur les plus-values pour le calcul du revenu des ménages sans pour autant faire apparaître la base de cet impôt dans leur revenu : les plus-ou moins-values elles-mêmes !

15 Le concept de « production » n'existe pas en comptabilité d'entreprise. On n'y connaît que les « ventes ».

6. Autres améliorations des SFP qui contribueraient en même temps au rapprochement entre les systèmes de comptabilité

Il y a deux autres points, plus mineurs, pour lesquels le système de comptabilité privée pourrait judicieusement inspirer les SFP : la définition du contrôle d'une entité sur une autre et la gestion des révisions des comptes.

6.1 Le contrôle

Le concept de contrôle d'une entité sur une autre est essentiel dans la détermination du périmètre du secteur des administrations publiques en comptabilité nationale. En effet, seules doivent y figurer les entités non-marchandes *contrôlées* par une autre entité faisant déjà partie du secteur. Dans le SCN 93/SEC 95, la définition de ce contrôle était très générale. Il s'agissait de : « *la capacité pour l'une à déterminer la politique générale de l'autre.* » Le SCN 2008/SEC 2010 a fait exactement l'inverse en dressant une longue liste de critères représentatifs du contrôle. Il aurait été plus judicieux de s'inspirer de la définition de la comptabilité privée.

Pour un système « micro » de comptabilité privée (ou publique, par exemple les IPSAS), les principaux critères du contrôle ne sont au nombre que de deux : (1) l'une bénéficie-t-elle de l'activité de l'autre ? (2) la première a-t-elle le pouvoir de décision sur les opérations et les finances de la seconde ? À noter qu'avoir le pouvoir de décision est une notion assez large et ne signifie pas que l'entité doive absolument avoir la majorité des actions de l'autre. Il lui est suffisant d'avoir, par exemple, le pouvoir de remplacer la majorité des membres de son conseil d'administration. De même, des critères très précis sont proposés en matière de contrôle des « entités ad-hoc » (Special Purpose Vehicle, SPE). Il y a contrôle si l'entité a prédéterminé les activités de la SPE ou si les activités de la SPE sont organisées pour répondre aux besoins de l'entité qui contrôle de manière que cette dernière bénéficie de la seconde. Dans ce contexte, le financement de l'une par l'autre est un critère de contrôle.

Toutes ces conditions sont assez proches de la liste des critères du SCN 2008/SEC 2010, tout en étant mieux explicitées. Les SFP bénéficieraient donc d'un alignement total sur les critères des IPSAS sur ce point précis. Ceci éviterait les situations baroques rencontrées dans certains pays dans lequel l'interprétation divergente des critères des deux systèmes avait conduit les experts à des conclusions opposées, alors même que l'esprit des deux systèmes est strictement le même.

6.2 La gestion des révisions des comptes

Cette question peut sembler marginale mais les praticiens des comptes publics, savent que c'est un point délicat. En s'en tenant purement à l'observation des faits, on ne peut que constater que les SFP sont souvent révisées tandis que les comptes issus de la comptabilité privée ou publique ne le sont pas (ou très rarement). La non-révision des comptes par la comptabilité privée a des origines qui ne sont pas méthodologiques mais pratiques: (1) un comptable privé ne publie un compte que lorsqu'il a pratiquement toute l'information nécessaire à l'établissement des comptes de la période sous revue, il y a donc pas ou peu d'estimations; (2) les utilisateurs de la comptabilité privée ne s'intéressent pratiquement qu'au dernier compte publié, n'accordant que peu d'importance au passé. La comptabilité nationale est dans la situation opposée : (1) les dates de publications des comptes sont déterminées par des contraintes extérieures qui font que, pour les premières versions

des comptes, toute l'information n'est pas encore disponible; (2) les utilisateurs des SFP sont des macro-économistes qui privilégient les séries temporelles, obligeant les statisticiens à corriger des années mêmes très lointaines en cas d'erreur ou de changement méthodologique.

On se reportera à [1] pour une discussion complète sur ce thème. On y découvrira que, contrairement à ce que peut laisser penser le paragraphe précédent, les principes qui devraient gouverner la gestion des révisions des comptes sont presque les mêmes dans les deux systèmes comptables. Par exemple, il serait faux de croire qu'il n'y a pas d'erreurs découvertes après coup en comptabilité privée. Simplement, ces comptables ne ressentent pas la nécessité de publier un compte rectificatif complet du passé. Ils se contenteront de corriger le compte d'ouverture de l'année sous revue. On pourrait même dire qu'il y a une certaine...paresse de leur part surtout comparé aux comptables nationaux qui n'hésitent pas à consacrer beaucoup de temps et d'efforts à assurer la pureté temporelle de leurs résultats, parfois sur vingt ans ou plus.

Bizarrement, bien que l'approche des comptables nationaux soit plus avancée, les principes exposés dans les recommandations des systèmes de comptabilité privée ou publique sont meilleurs que ceux de la comptabilité nationale. On retiendra donc, dans le présent papier, deux améliorations inspirées de ces recommandations qui seraient souhaitables pour les SFP.

En premier lieu, la méthodologie de ces derniers devrait mieux expliciter quand une révision doit affecter une période passée et quand elle doit affecter la période courante. En d'autres mots, faire la différence entre une « erreur » et une « ré-estimation ». Si, par exemple, on découvre, après coup, des dépenses de l'année n-2 qui avaient été omises, il s'agit d'une erreur et ce sont les comptes de l'année n-2 qui doivent être corrigés. Par contre, si l'estimation qui avait été faite d'une variable de l'année n-2 non complètement déterminée (comme une provision) doit être revue du fait de nouveaux éléments postérieurs au moment de la première estimation, alors c'est l'année courante que la révision doit impacter. La non-distinction de ces deux cas conduit à des résultats sub-optimaux au sein des SFP.

En second lieu, les statisticiens devraient s'inspirer de la comptabilité privée pour préciser ce qu'il faut faire quand une variable de l'année n-1 est impactée par un évènement se produisant l'année n, mais avant la publication des comptes de l'année n-1. Par exemple, un évènement se produit en février de l'année n conduisant à conclure qu'une obligation jusqu'à présent considérée comme seulement potentielle est devenue réelle, par exemple du fait d'une décision judiciaire. L'IPSAS 14 explicite clairement ce cas et recommande de reconnaître immédiatement la dette ainsi créée au titre du compte de l'année n-1, même si l'évènement est postérieur à la date de fin de période du compte (le 31/12/n-1). Il s'agit d'appliquer une sorte de « principe de prudence » en anticipant une dette qu'on sait maintenant réelle. On ne trouvera pas dans le SCN une telle recommandation.

Il n'y a d'ailleurs pas de section consacrée aux révisions dans le MGDD. Cette absence malheureuse a créé en plusieurs occasions, de l'expérience de l'auteur, des confusions et des malentendus préjudiciables à la crédibilité des SFP. Il ne serait pas compliqué d'y remédier, même si il est difficile, en comptabilité nationale, de distinguer une date de « publication » (« date of issuance »). On se reportera à la section 9.3 de [1] pour une discussion complète sur ce point très technique.

Références

[1] « *Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards* », François Lequiller, 2015, Eurona

[2] *Manual of Government Deficit and Debt*, Eurostat, 2015 (remis à jour chaque année).