

# Consolidation des statistiques de la dette du secteur public

*Le présent chapitre définit la consolidation des statistiques et traite de points précis sur cette question. Il présente les principes et règles pratiques sur la consolidation des statistiques de la dette du secteur public.*

## A. Introduction

«La consolidation est une science imparfaite.» (*Manuel de statistiques de finances publiques, 1986*)

**8.1** Le *Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP)* recommande de consolider les statistiques (notamment de la dette) des administrations publiques et du secteur public<sup>1</sup>. La consolidation est une étape importante et la dernière phase du processus d'établissement des statistiques de finances publiques et de la dette selon les normes internationales<sup>2</sup>. Il convient de faire la distinction entre statistiques agrégées et statistiques consolidées (voir *infra*). L'établissement des statistiques consolidées de la dette du secteur public ou d'autres statistiques de finances publiques demande une approche pragmatique, et les ressources consacrées à la consolidation et le niveau de détail retenu dans ce processus doivent être directement proportionnels à l'importance numérique des opérations.

<sup>1</sup>La consolidation n'est pas toujours appliquée dans les statistiques, macroéconomiques ou les autres types de statistiques. Par exemple, tout en reconnaissant l'utilité des données consolidées pour l'analyse budgétaire, le *SCN 2008* ne recommande pas de consolider les données dans les statistiques de comptabilité nationale; ces données sont le résultat d'une simple addition des écritures passées pour toutes les unités institutionnelles résidentes appartenant à un secteur (agrégats sectoriels) ou au territoire économique (agrégats pour l'ensemble de l'économie). De même, dans le cas des résidents, le *Handbook on Securities Statistics* (*Manuel de statistiques de titres*) recommande de présenter sur une base non consolidée les données sur les actifs sous forme de titres de créance.

<sup>2</sup>Le processus comporte quatre étapes importantes : i) définition de la couverture institutionnelle et sectorisation, ii) choix des sources de données, iii) détermination des ajustements à apporter aux données-sources pour les mettre en conformité avec la méthodologie du *MSFP* et établissement des tableaux de passage (phase de préparation), et iv) élaboration des statistiques sur la base des étapes i) à iii). La quatrième étape recouvre deux opérations distinctes : i) le calcul des grands agrégats de statistiques et leur classification détaillée, et ii) la consolidation des statistiques.

**8.2** Le présent chapitre traite d'abord des concepts généraux de la consolidation, notamment des effets de celle-ci sur les agrégats et les soldes comptables et des raisons pour lesquelles les statistiques doivent être consolidées. Il aborde ensuite des points précis de la consolidation des statistiques de la dette du secteur public. Il fournit des directives pratiques permettant d'identifier les éléments à consolider et montre comment consolider les statistiques de la dette du secteur public.

## B. Qu'est-ce que la consolidation?

### I. Définitions

**8.3** Selon le *MSFP*, la consolidation est une procédure consistant à présenter les statistiques se rapportant à un ensemble d'unités (ou d'entités) comme si cet ensemble constituait une seule unité. Un ensemble consolidé de comptes pour une unité ou un groupe d'unités s'obtient tout d'abord par agrégation de tous les flux et encours s'inscrivant dans un cadre analytique convenu, puis par élimination, en principe, de tous les flux et encours réciproques entre les unités ou entités faisant l'objet de la consolidation<sup>3</sup>.

**8.4** Pour établir les statistiques du secteur public, il est parfois nécessaire de procéder à deux types de consolidation (traités plus en détail ci-dessous) :

- **La consolidation intrasectorielle, c'est-à-dire au sein d'un sous-secteur particulier, aux fins de l'établissement de statistiques consolidées pour ce sous-secteur** (par exemple au sein du sous-secteur de l'administration centrale ou des sociétés publiques non financières).

<sup>3</sup>Il ne faut pas confondre le processus de consolidation avec le calcul de la dette nette. Par exemple, supposons que les statistiques de deux unités (A et B) sont consolidées (sous-secteur C) et que l'on calcule la dette nette des unités A et B et de l'unité consolidée C. La consolidation consiste à éliminer les passifs sous forme d'instruments de dette et les actifs financiers réciproques entre A et B. Dans le calcul de la dette nette de l'unité A, la dette brute de A moins les actifs financiers de la même unité A sous forme d'instruments de dette est égale à la dette nette de A. La dette nette de l'unité B et celle de l'unité consolidée C sont calculées de la même manière.

- **La consolidation intersectorielle, c'est-à-dire entre les sous-secteurs du secteur public, aux fins de l'établissement de statistiques consolidées pour un groupe particulier d'unités du secteur public** (par exemple entre l'administration centrale, les administrations d'États fédérés et les administrations locales, ou entre les administrations publiques et les sociétés publiques non financières).

## 2. Statistiques agrégées et statistiques consolidées

**8.5** Il est important de faire la distinction entre statistiques agrégées et statistiques consolidées. Lorsque les statistiques de la dette (ou autres statistiques) d'unités/entités distinctes du secteur public sont additionnées et que des encours (ou flux) réciproques existent entre elles mais ne sont pas éliminés, ces statistiques sont appelées **statistiques agrégées**, et non consolidées (par exemple les statistiques agrégées de la dette des administrations publiques ou de la dette du secteur public non financier).

**8.6** Techniquement, la consolidation consiste en une agrégation horizontale<sup>4</sup> des données, suivie du processus de consolidation à proprement parler, le tout aboutissant à des **statistiques consolidées** (par exemple les statistiques consolidées de la dette des administrations publiques ou du secteur public non financier). Les expressions «statistiques agrégées» et «statistiques consolidées» n'ont le même sens que s'il n'existe pas d'encours (ou de flux) réciproques entre les unités pour lesquelles les statistiques sont établies, ce qui n'est guère probable dans le cas des statistiques du secteur public.

## C. Quels sont les effets de la consolidation?

**8.7** En éliminant tous les encours et flux réciproques entre les unités à consolider, la consolidation permet de ne mesurer que les flux ou encours de l'unité ou des unités consolidées

<sup>4</sup>L'agrégation horizontale consiste à faire la somme des données des unités/entités institutionnelles, sous-secteurs ou secteurs au sein d'un cadre analytique. Par exemple, dans le *MSFP*, les statistiques de la dette de l'administration centrale budgétaire, de l'administration centrale extrabudgétaire et des administrations de sécurité sociale sont additionnées (horizontalement) aux fins du calcul des agrégats pour l'«administration centrale non consolidée». L'agrégation verticale des données, quant à elle, consiste à faire la somme des flux ou encours dans les comptes d'une unité institutionnelle, d'un sous-secteur ou d'un secteur pour obtenir des «agrégats» ayant une signification particulière au sein d'un cadre analytique. Par exemple, dans le *MSFP*, les instruments de dette d'une unité institutionnelle spécifique sont additionnés (verticalement) aux fins du calcul de l'agrégat «dette brute» de cette unité. Les soldes comptables (par exemple le solde net de gestion, la valeur nette ou la dette nette) correspondent à la différence entre les agrégats.

avec les unités hors du périmètre considéré. En éliminant l'interaction économique au sein du groupe d'unités institutionnelles à consolider, la consolidation ne retient que les flux et encours entre ce groupe et les autres unités institutionnelles de l'économie (y compris le reste du monde).

**8.8** La consolidation permet d'éviter le double comptage des transactions ou encours au sein d'un groupe d'unités institutionnelles, de sorte que les statistiques produites excluent les transactions ou encours entre unités internes. C'est cette absence de double comptage qui accroît l'utilité analytique des statistiques consolidées toutes les fois qu'il est utile et désirable de considérer les unités du groupe à consolider comme si elles constituaient une seule entité.

**8.9** En principe, comme le montre l'encadré 8.1, la consolidation n'influe pas sur les soldes comptables *MSFP* (par exemple le solde net de gestion, la capacité (+)/besoin (-) de financement, la valeur nette ou la dette nette). En d'autres termes, les soldes obtenus par simple agrégation (statistiques agrégées) sont les mêmes que ceux qui sont le résultat de statistiques consolidées. Cela tient à la nature symétrique de la consolidation, les deux volets de l'ajustement de consolidation relevant toujours de la même section générale du cadre analytique du *MSFP*<sup>5</sup>.

**8.10** Lorsque les soldes comptables issus des données consolidées diffèrent de ceux résultant des données non consolidées (agrégées), c'est là une indication que des erreurs ont été commises; les ajustements de consolidation doivent être symétriques, aussi bien en principe que dans la pratique<sup>6</sup>.

<sup>5</sup>Selon une des principales règles comptables à la base des systèmes de statistiques macroéconomiques, les transactions doivent avoir lieu simultanément pour les deux parties et se voir attribuer la même valeur. Cela nécessite une comptabilité en partie quadruple, c'est-à-dire que chaque unité passe une écriture au crédit et au débit, et ces écritures doivent toutes avoir la même valeur. En outre, les deux parties doivent classer la transaction (ou l'encours) de la même façon. Le non-respect de ces normes fait naître de nombreux problèmes pratiques lors de la consolidation à la fois des transactions et des positions bilancielle. Les différences de date et d'évaluation, ainsi que les incohérences comptables, peuvent être à l'origine d'asymétries entre les montants en question. Normalement, le chiffre le plus fiable est utilisé pour les deux volets de la transaction ou de l'encours. Il faut toujours analyser les incohérences résultant d'écritures asymétriques et les corriger pour améliorer la consolidation et la qualité globale du processus d'établissement des données.

<sup>6</sup>Dans le *Manuel de statistiques de finances publiques de 1986*, cette symétrie n'était pas respectée dans le cas important des prêts accordés à des fins de politique générale par l'administration centrale aux administrations locales. Ces prêts étaient classés «au-dessus de la ligne» dans les statistiques de l'administration centrale, en tant que prêts moins recouvrements (poste impactant le déficit/excédent), et «au-dessous de la ligne» dans les statistiques des administrations locales, en tant que financement. Par conséquent, la consolidation des statistiques de l'administration centrale et des administrations locales selon le *Manuel de 1986* produisaient des montants de déficit/excédent et de financement consolidés différents des montants de déficit/excédent et financement agrégés. La classification de toutes les transactions sur actifs financiers et passifs dans un même compte dans le cadre du *MSFP* a éliminé cette asymétrie.

**Encadré 8.1. Effets de la consolidation sur les soldes comptables : exemple chiffré**

L'exemple ci-après montre que la consolidation n'a aucun effet sur les soldes comptables du *MSFP*, parmi lesquels la dette nette, solde comptable des statistiques de la dette. Y sont présentés le compte de résultat, le compte de patrimoine et les statistiques de la dette du secteur des administrations publiques et des sociétés publiques. Il est procédé à l'agrégation des statistiques de ces deux secteurs, puis à leur consolidation pour obtenir les statistiques du secteur public consolidé. Dans l'exemple, la seule transaction (et encours) intrasectorielle est, par hypothèse, un prêt de 400 des administrations publiques à une société publique. Bien que les soldes comptables du «secteur public agrégé» et du «secteur public consolidé» soient les mêmes, les transactions et positions d'encours sur actifs financiers et passifs (et dette) sont plus faibles dans une consolidation que dans une agrégation.

**Compte de résultat (pour la période)**

	Administrations publiques	Sociétés publiques	Secteur public agrégé	Consolidation	Secteur public consolidé
	[1]	[2]	[3] = [1] + [2]	[4]	[5] = [3] + [4]
Recettes	1.200	500	1.700	0	1.700
Charges	1.500	400	1.900	0	1.900
<b>Solde net de gestion</b>	<b>-300</b>	<b>100</b>	<b>-200</b>	<b>0</b>	<b>-200</b>
Acquisition nette d'actifs non financiers	250	350	600	0	600
<b>Capacité (+)/besoin (-) de financement</b>	<b>-550</b>	<b>-250</b>	<b>-800</b>	<b>0</b>	<b>-800</b>
Acquisition nette d'actifs financiers	450	600	1.050	-400	650
dont : prêt à la société publique	400	0	400	-400	0
Accroissement net des passifs	1.000	850	1.850	-400	1.450
dont : prêt des administrations publiques	0	400	400	-400	0

**Compte de patrimoine (fin de période)**

	Administrations publiques	Sociétés publiques	Secteur public agrégé	Consolidation	Secteur public consolidé
	[1]	[2]	[3] = [1] + [2]	[4]	[5] = [3] + [4]
<b>Valeur nette</b>	<b>6.500</b>	<b>5.800</b>	<b>12.300</b>	<b>0</b>	<b>12.300</b>
Actifs non financiers	10.300	5.000	15.300	0	15.300
<b>Valeur financière nette</b>	<b>-3.800</b>	<b>800</b>	<b>-3.000</b>	<b>0</b>	<b>-3.000</b>
Actifs financiers	8.600	4.700	13.300	-400	12.900
dont : prêt à la société publique	400	0	400	-400	0
Passifs	12.400	3.900	16.300	-400	15.900
dont : prêt des administrations publiques	0	400	400	-400	0

**Statistiques de la dette (fin de période)**

	Administrations publiques	Sociétés publiques	Secteur public agrégé	Consolidation	Secteur public consolidé
	[1]	[2]	[3] = [1] + [2]	[4]	[5] = [3] + [4]
<b>Dette nette</b>	<b>4.300</b>	<b>-400</b>	<b>3.900</b>	<b>0</b>	<b>3.900</b>
Actifs financiers correspondant aux instruments de dette	7.300	3.300	10.600	-400	10.200
dont : prêt à la société publique	400	0	400	-400	0
Passifs sous forme d'instruments de dette (dette brute)	11.600	2.900	14.500	-400	14.100
dont : prêt des administrations publiques	0	400	400	-400	0

## D. Pourquoi consolider les statistiques de finances publiques et de la dette du secteur public?

**8.11** Les statistiques de finances publiques ont toujours été présentées sur une base consolidée<sup>7</sup>. Les raisons pour lesquelles les statistiques des administrations publiques doivent être consolidées sont expliquées en détail dans le document intitulé *Consolidation du secteur des administrations publiques*<sup>8</sup>. La conclusion de ce document est que la principale raison de la consolidation réside dans l'utilité analytique des statistiques consolidées, parce qu'elle élimine les effets de distorsion sur les agrégats découlant des différences administratives entre pays. L'impact le plus significatif sur les statistiques concerne les montants des agrégats. Pour établir un lien entre les agrégats des administrations publiques et l'ensemble de l'économie (ratios recettes, charges ou dette/PIB, par exemple), il est préférable d'éliminer les transactions internes et de ne conserver que les flux et encours au titre d'opérations effectivement réalisées entre le périmètre considéré et les autres secteurs de l'économie ou les non-résidents.

**8.12** Les mêmes arguments peuvent être avancés en faveur de la consolidation des statistiques des sociétés publiques et du secteur public : éliminer distorsions produites par des encours et transactions internes sur le niveau des agrégats et ne conserver que les flux ou encours au titre d'opérations effectivement réalisées entre le périmètre considéré et les autres secteurs de l'économie ou les non-résidents.

**8.13** Cependant, parce que la principale valeur analytique des statistiques consolidées réside dans l'ampleur des agrégats calculés, il est peut-être prudent de déterminer le niveau des encours et flux internes avant d'engager des ressources importantes dans la consolidation. En pratique, la règle générale à suivre consiste à affecter à l'identification des postes de consolidation des ressources directement proportionnelles à leur importance numérique (voir aussi le paragraphe 8.17).

## E. Consolidation des statistiques de la dette du secteur public

**8.14** La présente section traite de la consolidation des statistiques de la dette du secteur public. Elle porte essentiellement sur les passifs sous forme d'instruments de dette, sans oublier que chacun de ces passifs est un actif financier

<sup>7</sup>La consolidation n'est pas toujours une caractéristique des statistiques, macroéconomiques ou autres. Voir la note 1 de ce chapitre.

<sup>8</sup>Document d'accompagnement du *MSFP 2001, Consolidation du secteur des administrations publiques*, par Kevin O'Connor (expert du FMI), Ethan Weisman et Tobias Wickens, novembre 2004, FMI, Washington (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/comp.htm>).

(créance) dans les comptes de la contrepartie à l'instrument (le créancier). Cette information est particulièrement utile pour la consolidation.

**8.15** Les éléments de passif ci-après sont des instruments de dette (voir chapitre 2, paragraphe 2.3) :

- Droits de tirage spéciaux (DTS).
- Numéraire et dépôts.
- Titres de créance.
- Crédits.
- Systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard.
- Autres comptes à payer.

**8.16** Suite à ce descriptif sommaire des éléments à consolider, des règles et approches pratiques sont maintenant présentées.

### I. Que faut-il consolider?

#### a. Principes

**8.17** Théoriquement, la consolidation des statistiques de la dette élimine tous les flux et toutes les relations débiteur/créancier entre les unités ou entités qui sont combinées. La démarche à suivre consiste à analyser les comptes à consolider afin d'identifier les encours (et les flux) internes. L'objectif n'est pas nécessairement d'obtenir une consolidation parfaite, mais d'éliminer, de façon cohérente, les encours (et les flux) **qui ont un effet sensible** sur les agrégats définitifs. Lorsque l'analyse des comptes fait apparaître des encours (ou des flux) de faible montant qui peuvent être difficiles à identifier, la détermination de ces encours, ou flux, et de leur ampleur n'est pas nécessaire.

**8.18** Deux types de consolidation peuvent être nécessaires dans l'établissement des statistiques consolidées de la dette du secteur public : la consolidation intrasectorielle et la consolidation intersectorielle. La consolidation intrasectorielle précède toujours la consolidation intersectorielle. Sur la base des composantes et de la sous-sectorisation types du secteur public<sup>9</sup>, le tableau 8.1 indique les unités du secteur public pour lesquelles une consolidation intrasectorielle ou intersectorielle peut être nécessaire.

**8.19** En principe, les DTS sont le seul instrument de dette qui ne nécessite pas de consolidation lorsqu'on établit les statistiques de la dette du secteur public puisque la contrepartie de cet engagement (le créancier) est le reste du monde (collectivement, les participants au Département des DTS du FMI).

<sup>9</sup>Pour plus de précisions, voir le chapitre 2.

**Tableau 8.1. Consolidation intrasectorielle et intersectorielle des statistiques de la dette du secteur public**

Unités du secteur public	Consolidation intrasectorielle	Consolidation intersectorielle
Secteur des administrations publiques		X
Administration centrale	X	
Administration centrale budgétaire	X	
Administration centrale extrabudgétaire	X	
Administrations de sécurité sociale	X	
Administrations d'États fédérés	X	
Administrations locales	X	
Sociétés publiques		
Sociétés publiques non financières	X	
Secteur public non financier		X
Sociétés publiques financières	X	
Secteur public		X

**8.20** Pour les deux types de consolidation, il convient d'éliminer, en vue de l'établissement des statistiques de la dette couvrant l'ensemble ou une partie du secteur public, les principales transactions, les autres flux économiques et les encours ci-après, classés selon leur ordre d'importance vraisemblable :

- Crédits.
- Titres de créance.
- Autres comptes à payer.

**8.21** Outre les instruments de dette susmentionnés, il convient d'éliminer, en principe, par consolidation intrasectorielle ou intersectorielle, les principales transactions, autres flux économiques et encours ci-après pour l'établissement des statistiques de la dette recouvrant les sociétés publiques financières :

- Numéraire et dépôts.
- Systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard.

### b. Consolidation des caisses d'amortissement

**8.22** La définition et la sectorisation des caisses d'amortissement sont examinées au chapitre 2, paragraphes 2.73–2.76 du présent *Guide*. Il faut inclure les fonds d'amortissement dans les statistiques de la dette du secteur public pour obtenir une image complète de la situation financière de ce secteur. Les encours et les flux des fonds d'amortissement contrôlés par des unités du secteur public doivent être éliminés par consolidation intrasectorielle ou intersectorielle, selon le cas, avec ceux des autres unités du secteur public pour lesquelles les statistiques sont établies :

- **Caisses d'amortissement qui ne sont pas des unités institutionnelles** : Les encours et flux d'une caisse d'amortissement doivent être inclus avec ceux de l'unité de tutelle. Les encours et les flux entre la caisse d'amortissement et l'unité de tutelle doivent être éliminés par consolidation intrasectorielle, puisque cette caisse fait partie de l'unité qui la contrôle. Par exemple, il faut combiner les encours et flux d'une caisse d'amortissement ne constituant pas une unité institutionnelle et sous le contrôle de l'administration centrale budgétaire aux encours et flux de cette dernière, et procéder à une consolidation des encours et flux réciproques.
- **Caisses d'amortissement constituées en unités institutionnelles distinctes exerçant des activités non marchandes (c'est-à-dire les unités d'administration publique)** : Les encours et les flux entre la caisse d'amortissement et l'unité de tutelle doivent être éliminés par **consolidation intersectorielle** lorsque les données sont établies pour un groupe d'unités du secteur public incluant la caisse d'amortissement. Cette caisse est classée parmi les unités extrabudgétaires de l'unité qui les contrôle. Par exemple, dans l'établissement de statistiques consolidées de finances publiques ou de la dette de l'administration centrale, les encours et flux d'une caisse d'amortissement contrôlée par l'administration centrale budgétaire doivent être consolidés avec ceux des autres unités de cette administration centrale.
- **Caisses d'amortissement constituées en unités institutionnelles distinctes exerçant des activités marchandes (c'est-à-dire les sociétés publiques financières)** : Les encours et les flux entre la caisse d'amortissement et l'unité de tutelle sont éliminés par **consolidation intersectorielle** lorsque les données sont établies pour un groupe d'unités du secteur public incluant la caisse d'amortissement.

**8.23** Lorsque les statistiques d'une caisse d'amortissement sont incluses avec celles de l'unité de tutelle, le montant total consolidé doit correspondre uniquement

aux encours et aux flux entre l'unité consolidée et le reste du secteur public, de l'économie ou du monde. Sont ainsi éliminés les encours et flux ci-après :

- Les transactions et autres flux économiques entre la caisse d'amortissement et l'unité de tutelle, y compris les contributions de celle-ci à la caisse d'amortissement pour le remboursement de la dette.
- Les encours entre la caisse d'amortissement et l'unité de tutelle, y compris les avoirs de celle-ci sous forme d'instrument de dette publique.

**8.24** Les paiements des caisses d'amortissement vers les unités hors du champ couvert par les statistiques (au secteur privé ou à des non-résidents, par exemple) sont comptabilisés comme :

- Remboursement d'engagements de l'unité de tutelle, car ceux-ci sont enregistrés à son compte de patrimoine (d'où l'importance d'inclure la caisse d'amortissement dans les statistiques); ou
- Acquisition d'actifs financiers pour la caisse d'amortissement si celle-ci est une unité institutionnelle distincte. Si elle n'est pas une unité distincte, cette acquisition d'actifs financiers est inscrite au compte de patrimoine de l'unité de tutelle.

**8.25** Dans le calcul de la dette brute des caisses d'amortissement constituées en unités institutionnelles distinctes, leurs actifs financiers ne doivent pas être déduits de leurs propres passifs. Cependant, ces actifs doivent être pris en compte dans le calcul de leur propre dette nette. Les mêmes méthodes s'appliquent au calcul de la dette brute et nette de l'unité de tutelle. Lorsque les statistiques de la caisse d'amortissement constituée en unité institutionnelle distincte sont combinées à celles de l'unité de tutelle, la dette brute et nette de l'ensemble consolidé est calculée après consolidation intrasectorielle ou intersectorielle des encours, selon le cas.

## 2. Considérations pratiques

**8.26** Les sections précédentes insistent particulièrement sur les aspects conceptuels de la consolidation, ainsi que sur l'identification des encours (et des flux) pouvant nécessiter une consolidation. Tous les encours (et flux) à consolider doivent être identifiés à l'aide des codes de la comptabilité publique, accompagnés de l'identification précise de la contrepartie. Les données-sources sur les sociétés publiques sont distinctes des codes et plans comptables des administrations publiques. Comme le recommande le chapitre 6, les données sur les activités des sociétés publiques doivent être communiquées régulièrement aux producteurs de statistiques de finances publiques ou du secteur public. En principe, dans le système d'établissement des statistiques de la dette du secteur public,

les données comptables de ce secteur doivent être rattachées aux codes de classification du *MSFP*, et les postes à éliminer par consolidation doivent être clairement identifiés.

### a. Priorités de la consolidation

**8.27** Il faut faire preuve de sens pratique dans l'établissement des statistiques consolidées de la dette du secteur public, et la décision sur le niveau de détail de la consolidation doit reposer sur :

- la valeur analytique des données consolidées ou leur utilité en matière de politique économique;
- l'importance relative des divers types d'encours.

**8.28** Sauf lorsque les «autres comptes à payer» (ou à recevoir) sont importants ou identifiables, le présent *Guide* ne recommande pas de procéder à leur consolidation intrasectorielle ou intersectorielle dans l'établissement des statistiques consolidées de la dette du secteur public ou de ses sous-secteurs. En pratique, il ne sera probablement pas possible d'éliminer les encours intrasectoriels et intersectoriels dans les «autres comptes à payer» (ou à recevoir) par manque de données détaillées. En outre, il sera difficile, voire impossible dans la pratique, d'attribuer les réserves techniques d'assurance à des assurés spécifiques<sup>10</sup>. Les encours réciproques entre les administrations publiques et les fonds de pension appartenant aux sociétés publiques financières sont soit considérés comme survenant entre les ménages (salariés des administrations publiques) et les fonds de pension, soit vraisemblablement négligeables. Il est aussi peu probable qu'il soit nécessaire de procéder à la consolidation des données sur les systèmes de garanties standard entre les unités du secteur public.

**8.29** En conséquence, pour les statistiques de la dette de l'ensemble ou d'une partie du secteur public, il est recommandé de procéder en priorité à l'identification des postes susceptibles de faire l'objet d'une consolidation intrasectorielle ou intersectorielle des encours (et flux)<sup>11</sup> : **crédits, titres de créance et numéraire et dépôts**<sup>12</sup>.

**8.30** Il existe souvent des écarts entre les données des deux unités faisant l'objet de la consolidation. En principe, lorsqu'une transaction ou un encours à consolider est identifié (par exemple un prêt de l'administration centrale à une société publique non financière), on s'attend à trouver les écritures correspondantes dans les comptes de la contre-

<sup>10</sup>Les réserves techniques d'assurance sont des passifs pour les sociétés publiques financières et des actifs financiers pour les assurés.

<sup>11</sup>À savoir les instruments de dette et les actifs financiers de contrepartie dans les comptes du créancier.

<sup>12</sup>La consolidation des données sur le numéraire et les dépôts est particulièrement importante lorsque les sociétés publiques financières sont prises en compte dans les statistiques.

partie (en l'occurrence la société publique non financière). Cependant, il se peut que l'examen des comptes de cette société ne révèle aucune trace du prêt, que celui-ci ait été attribué à une autre période, que le prêt à recevoir ait une valeur différente de celle du prêt à rembourser, ou encore qu'il soit classé dans une catégorie autre que les crédits. Ces divergences tiennent à de nombreuses raisons, dont certaines sont étudiées en détail dans les documents sur la consolidation des statistiques des administrations publiques ou du secteur public non financier<sup>13</sup>. L'élimination de ces divergences aura pour effet de promouvoir une consolidation correcte et d'améliorer la qualité générale des données.

### b. Règles pratiques

**8.31** Certaines règles pratiques peuvent être utiles pour déterminer : i) l'existence d'encours à consolider, ii) la nécessité de les mesurer, compte tenu des montants en jeu et des coûts de la collecte des données, et iii) les unités susceptibles d'avoir les données les plus fiables. La situation varie d'un pays à l'autre, et les règles utilisées doivent être fonction des circonstances propres à chacun. On trouvera ci-après quelques suggestions sur des règles pratiques générales et l'ordre à suivre pour l'analyse<sup>14</sup> :

- Tous les travaux de consolidation doivent commencer par une analyse des comptes en question, le but étant de déterminer l'existence d'encours internes à l'unité ou aux unités à consolider. Il faut donc connaître les relations entre les unités. Certaines unités accordent-elles des prêts à d'autres? Acquièrent-elles des titres de créance émis par d'autres? Ont-elles du numéraire et des dépôts auprès d'autres unités?
- Une fois ces relations établies, les statisticiens doivent déterminer si les encours intrasectoriels ou intersectoriels peuvent être mesurés ou estimés et si les montants en jeu sont importants pour l'analyse.
- Les montants sont-ils suffisamment importants pour justifier l'effort de collecte des données et des autres informations nécessaires à la consolidation? (L'effort et les coûts de détermination du montant à consolider doivent être directement proportionnels au montant prévu et à son incidence sur les agrégats.)
- On s'en remet fréquemment à la méthode dite de «l'une des parties». Si l'on trouve chez l'une des

parties à la transaction des données démontrant de façon convaincante l'existence d'un encours dans son compte de patrimoine, on doit l'attribuer à l'autre partie, même si rien n'en atteste dans sa comptabilité. Lorsque les données d'une unité dont les encours ne peuvent être directement identifiés sont ainsi ajustées, il faut veiller à ce que les informations de cette unité soient modifiées en conséquence.

- Dans le cas des encours (et des flux) d'actifs financiers et de passifs (engagements inclus), c'est normalement au créancier que l'on attribue la comptabilité la plus fiable. Pour ce qui est des prêts, c'est l'unité créancière qui tient généralement la comptabilité la plus complète, mais, eu égard à l'importance donnée au niveau international à l'enregistrement de la dette, les informations de l'unité débitrice sont parfois tout aussi fiables. Dans le cas des titres de créance, en particulier des instruments au porteur, il est possible que seul le créancier ait les informations requises pour la consolidation. Par exemple, une administration centrale qui émet des titres au porteur, dont certains sont acquis par des sociétés publiques, ne dispose pas toujours d'informations directes sur les détenteurs de ces titres, en particulier s'ils peuvent être acquis sur le marché secondaire<sup>15</sup>. Il faut donc s'en remettre aux écritures des sociétés publiques créancières.

### 3. Comment consolider?

**8.32** En appliquant le principe de la consolidation aux statistiques de la dette du secteur public, les statisticiens combineront les statistiques d'un groupe d'unités ou d'entités, puis en élimineront les encours intrasectoriels et/ou intersectoriels entre les unités en question. Dans la base de données du FMI, cette élimination est effectuée par attribution d'une valeur négative aux montants consolidés.

<sup>13</sup>Voir, respectivement les documents d'accompagnement du *MSFP 2001* intitulés : *Consolidation du secteur des administrations publiques* et *Statistiques du secteur public non financier — Consolidation*, par Tobias Wickens, octobre 2008, FMI, Washington (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/comp.htm>).

<sup>14</sup>Le succès de la consolidation dépendra de l'établissement et du calcul des statistiques de la dette du secteur public.

<sup>15</sup>Les instruments de dette du secteur public acquis sur les marchés secondaires ne doivent pas faire l'objet d'une consolidation dans les données sur les transactions, si ces transactions sont effectuées avec des unités n'appartenant pas au secteur public. Cependant, ces acquisitions doivent être consolidées au compte de patrimoine ou dans les statistiques de la dette. Lorsque des unités du secteur public émettent des titres négociables qui sont échangés sur le marché secondaire, la relation créancier-débitrice entre le secteur public et le détenteur des titres peut changer durant la vie des titres. Par exemple, une obligation de l'administration centrale peut être vendue initialement à une banque. Cette transaction donne naissance à une dette du secteur public (et de l'administration centrale). Par la suite, l'obligation de l'administration centrale peut être vendue par la banque à une société publique non financière. Cette seconde transaction réduit la dette du secteur public, car, au compte de patrimoine (et dans les statistiques de la dette) du secteur public, les passifs de l'administration centrale détenus par les sociétés publiques non financières doivent être éliminés par consolidation. Cependant, la transaction ne réduit pas la dette de l'administration centrale, car la transaction a lieu entre deux parties extérieures au sous-secteur de l'administration centrale.

**Tableau 8.2 Consolidation (intersectorielle) des statistiques de la dette du secteur public : exemple illustratif chiffré**

Secteur public															
Secteur public non financier															
Secteur des administrations publiques															
Sous-secteur de l'administration centrale															
Adm- trations centrale budgétaire	Adm- trations cen- trale extra- budgétaire	Adm- trations de séc. sociale	Sous-secteur de l'adminis- tration centrale consolidée		Adminis- trations d'États fédérés	Adminis- trations locales	Consoli- dation 2	Secteur des adminis- trations publiques consolidées		Sociétés publiques non financières	Consoli- dation 3	Secteur public non financier consolidé	Sociétés financières publiques	Consoli- dation 4	Secteur public consolidé
			Conso- lida- tion 1	5=1+2+3+4				9=5+6+7+8	12=9+10+11						
<b>Dette nette</b>	3.852	-135	-846	0	2.871	2.270	2.262	0	7.403	1.980	0	9.383	5.935	0	15.318
<b>Actifs financiers correspondant aux instruments de dette</b>	7.640	748	3.473	-1.520	10.341	3.544	4.241	-2.451	15.675	10.699	-1.949	24.425	38.173	-32.374	30.224
Or monétaire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Droits de tirage spéciaux (DTS)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	591	0	591
Numéraire et dépôts	600	1.312	1.312	0	5.089	2.200	1.605	0	8.894	5.555	0	14.449	11.146	-18.737	6.858
Titres de créance	49	1.998	1.998	-1.300	747	0	0	0	747	875	-309	1.313	7.054	-6.523	1.844
Crédits	0	0	0	-220	2.556	355	543	-2.451	1.003	1.449	-1.640	812	15.061	-7.114	8.759
Systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres comptes à recevoir	99	163	163	0	1.949	989	2.093	0	5.031	2.820	0	7.851	4.321	0	12.172
<b>Passifs sous forme d'instruments de dette (dette brute)</b>	11.492	613	2.627	-1.520	13.212	5.814	6.503	-2.451	23.078	12.679	-1.949	33.808	44.108	-32.374	45.542
Droits de tirage spéciaux (DTS)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	591	0	591
Numéraire et dépôts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.959	-18.737	2.222
Titres de créance	0	0	0	-1.300	6.350	0	1.737	0	8.087	4.876	-309	12.654	9.898	-6.523	16.029
Crédits	490	210	210	-220	1.712	4.424	2.890	-2.451	6.575	5.178	-1.640	10.113	2.500	-7.114	5.499
Systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard	0	0	2.350	0	2.350	0	0	0	2.350	0	0	2.350	6.500	0	8.850
Autres comptes à payer	123	67	67	0	2.800	1.390	1.876	0	6.066	2.625	0	8.691	3.660	0	12.351

L'ensemble consolidé de statistiques s'obtient par addition de toutes les données des diverses composantes et des montants consolidés (négatifs). Ce principe est illustré par l'exemple présenté au tableau 8.2, qui :

- Suppose que tous les principaux sous-secteurs du secteur public existent.
- Exclut, pour des raisons de simplicité, la consolidation intrasectorielle et n'indiquent que les encours à consolider à chaque niveau de la consolidation intersectorielle.
- Pose comme hypothèse les relations créancier-débitéur suivantes :
  - Les administrations de sécurité sociale détiennent des titres de créance émis par l'administration centrale budgétaire (1.300 unités monétaires).
  - L'administration centrale budgétaire a accordé des prêts aux fonds extrabudgétaires (220 unités monétaires), aux administrations d'États fédérés et aux administrations locales (2.451 unités monétaires) et à des sociétés publiques non financières (1.640 unités monétaires).
- Les administrations de sécurité sociale détiennent des titres de créances émis par des sociétés publiques non financières (309 unités monétaires).
- Toutes les unités du secteur public détiennent du numéraire ainsi que des dépôts dans des sociétés publiques financières (18.737 unités monétaires).
- Les sociétés publiques financières détiennent des titres de créance émis par l'administration centrale «budgétaire» et des sociétés publiques financières (6.523 unités monétaires).
- Les sociétés publiques financières ont accordé des prêts à toutes les unités du secteur public (7.114 unités monétaires).

