

Appendice 2. Opérations relatives à la dette des administrations publiques

Cet appendice décrit les diverses transactions et les autres flux économiques relatifs à la dette qui peuvent être effectués par une unité d'administration publique.

A. Introduction

1. Outre les transactions ordinaires concernant le paiement des intérêts et le remboursement du principal afférents à leur propre dette, les administrations publiques peuvent effectuer de nombreuses transactions, souvent complexes, relatives à la dette, telles que la prise en charge de la dette garantie d'autres unités, le rééchelonnement d'une dette ou son annulation. Cet appendice résume les transactions et les autres flux économiques issus des opérations des administrations publiques relatives à la dette.

B. Intérêts, principal et arriérés

2. Les paiements d'intérêts et les remboursements de principal sont les transactions les plus communément liées à la dette des administrations publiques. Les intérêts sont une charge supportée par les débiteurs pour l'utilisation des ressources financières prêtées par une autre unité. Les instruments financiers porteurs d'intérêts peuvent être classés en dépôts, titres autres que les actions, crédits et comptes à recevoir/à payer. Les intérêts courent de façon continue et sont traités comme si le débiteur les payait de façon continue au créancier et empruntait de façon continue une quantité supplémentaire du même instrument financier, augmentant par là même son engagement total. Lorsque le débiteur effectue un paiement, son passif diminue¹. Tradi-

¹Selon les usages nationaux, les intérêts sur les dépôts et les crédits peuvent être enregistrés parmi les comptes à payer ou à recevoir plutôt qu'en montants additionnels de dépôts et de crédits.

tionnellement, la fraction du paiement périodique égale au montant des intérêts courus et exigibles est qualifiée de paiements d'intérêts, et le solde correspond au remboursement du principal.

3. Si le débiteur ne procède pas à un paiement à l'échéance ou avant celle-ci, compte tenu de la période de grâce éventuelle, un arriéré de paiement apparaît. Selon les clauses du contrat, l'apparition d'arriérés peut modifier les conditions applicables à la totalité de l'engagement ou seulement à la partie en situation d'arriérés. Par exemple, le fait de ne pas effectuer un paiement à l'échéance peut convertir la totalité du principal d'un prêt à long terme en prêt remboursable à la demande. Si les clauses du contrat ont changé en ce qui concerne une partie de l'engagement, celle-ci doit être traitée comme un instrument distinct et classée, au besoin, dans une catégorie différente. Elle est donc traitée comme si un paiement égal au montant reclassé avait été effectué à l'échéance et comme si le créancier prêtait au débiteur le même montant assorti des nouvelles conditions. De cette manière, le montant du financement obtenu en ne procédant pas au paiement à l'échéance apparaît clairement. Lorsque des arriérés existent, ils doivent être classés parmi les comptes à payer ou parmi les passifs concernés, qui doivent alors faire l'objet d'une sous-classification supplémentaire indiquant le montant dû d'arriérés.

C. Prise en charge des dettes

4. Il arrive souvent que les administrations publiques garantissent la dette contractée par d'autres unités, généralement parce que le créancier ne sera disposé à prêter qu'à cette condition. Il y a prise en charge d'une dette lorsque le créancier invoque les clauses du contrat permettant de faire jouer la garantie, et que l'administration publique assume

la responsabilité de la dette en tant qu'emprunteur ou débiteur primaire. La prise en charge de la dette met donc en jeu trois unités — l'administration publique concernée, le créancier et le débiteur initial. L'administration publique contracte alors un nouvel engagement envers le créancier en remplacement de l'engagement du débiteur initial qui est annulé. La nouvelle dette peut être assortie des mêmes conditions que la dette initiale, ou de nouvelles conditions peuvent s'appliquer suite à cette prise en charge.

5. Lorsque l'unité d'administration publique concernée prend en charge une dette, elle peut ne pas acquérir une créance sur le débiteur initial. Si elle acquiert une créance, cette dernière peut être effective ou non, selon la probabilité de son remboursement. Lorsque l'unité d'administration publique acquiert une créance effective, elle doit porter un nouvel engagement envers le créancier à son passif accompagné d'une créance financière sur le débiteur initial. Si cette créance est de même valeur que le nouvel engagement, la valeur nette reste inchangée.

6. Si l'unité d'administration publique n'acquiert pas une créance sur le débiteur initial, la classification de l'opération dépend de la relation qui existe alors entre ces deux parties. Si le débiteur est une société publique contrôlée par l'administration publique qui prend en charge la dette, cette prise en charge correspond à un accroissement de la participation de cette administration publique dans le capital de la société tant qu'il est attendu que celle-ci poursuivra ses activités. Dans ce cas, l'administration publique en question enregistre un engagement vis-à-vis du créancier et une augmentation de ses actions et autres participations. La valeur nette de chacune des unités concernées ne change pas. Par contre, si le débiteur initial est mis en faillite ou cesse ses activités, ou s'il n'est pas contrôlé par l'administration publique qui prend en charge la dette, cette dernière est censée alors effectuer un transfert. Elle doit enregistrer un engagement ainsi qu'une charge qui doit être classée soit comme don en capital si le débiteur initial est une administration publique étrangère ou une autre administration publique résidente, soit comme transfert en capital parmi les autres dépenses diverses si le débiteur initial est une autre unité. La valeur nette de l'unité qui a pris en charge la dette a diminué du montant de la transaction.

D. Paiement de dettes pour le compte d'autres unités

7. Une administration publique peut aussi effectuer d'autres paiements au titre du service de la dette d'autres unités dans le cadre de garanties ou d'accords semblables qui n'impliquent pas de prise en charge de la dette en question. Ces paiements peuvent porter sur les intérêts ou le principal de la dette exigible. Cependant, parce que dans de tels cas l'administration publique ne contracte pas un engagement, ces paiements ne doivent pas être classés en intérêts ou remboursements de principal. Ils doivent être traités selon que cette administration publique acquiert ou non une créance financière effective sur le débiteur ou, dans le cas contraire, selon la nature de l'unité concernée.

8. Si l'unité d'administration publique acquiert une créance financière effective sur le débiteur initial, elle doit enregistrer une créance et une diminution de sa trésorerie. Si l'unité n'acquiert pas de créance financière, elle doit enregistrer une charge. Dans le cas d'un paiement unique portant sur une petite fraction du passif du débiteur, ou d'une série de paiements de ce type, la charge doit être classée comme un don courant si le débiteur est une autre administration publique ou une administration étrangère, comme une subvention si le débiteur est une société, ou comme une autre charge si le débiteur appartient à un autre type d'unité. Lorsque l'administration publique paye en une seule fois la totalité de l'engagement du débiteur, l'opération est traitée comme une prise en charge de sa dette.

E. Remise de dette

9. Une remise de dette est l'annulation par le créancier de celle-ci d'un commun accord avec le débiteur. Elle doit toujours être enregistrée comme si le créancier octroyait un don (ou un transfert) en capital au débiteur. Les unités des administrations publiques peuvent être parties à des remises de dette en tant que créanciers ou débiteurs.

10. Les remises de dette entraînent une diminution des actifs financiers du créancier et, en général, une diminution de sa valeur nette — égale à la valeur de la dette remise — ainsi qu'un accroissement de la valeur nette du débiteur. Si l'autre partie à l'opération est une administration étrangère ou une autre unité d'administration publique, la transaction cons-

titue un don en capital pour le créancier comme pour le débiteur. Si l'autre partie à la transaction appartient à un autre type d'unité, la transaction est alors à classer parmi les autres charges/transferts en capital de l'administration publique créancière, et parmi les autres recettes (transferts volontaires en capital autres que les dons) de l'administration débitrice.

F. Restructuration et rééchelonnement de la dette

11. Les administrations publiques peuvent conclure, à titre de créancier ou de débiteur, des accords bilatéraux visant à modifier les conditions du service d'une dette existante, en vue d'offrir ou d'obtenir des conditions plus favorables, ou une remise partielle de la dette. Les nouvelles clauses peuvent comprendre des allongements des échéanciers de remboursements, l'octroi ou l'allongement de périodes de grâce pour les intérêts et le principal, ou des rééchelonnements des paiements au titre du service de la dette échue ou en arriérés. Toutes ces modifications de contrats passés entre débiteurs et créanciers sont traitées comme des transactions qui diminuent le passif d'un montant équivalant à la dette restructurée et accroissent ce passif à hauteur de la valeur de marché de la nouvelle dette². Toute remise de dette est traitée comme un transfert au sens des paragraphes 9 et 10. Les autres ajustements, et notamment la prise en compte des fluctuations de taux de change, sont considérés comme des gains ou pertes de détention.

G. Annulation et réduction de la valeur des dettes

12. Les administrations publiques créancières peuvent annuler des créances sans l'accord du débiteur, comme en cas de faillite de celui-ci. Ainsi, une société publique débitrice envers une unité d'administration publique peut devenir insolvable et être mise en liquidation. En conséquence, la créance de l'unité d'administration publique est sans valeur et doit être retirée du bilan par l'enregistrement d'un autre flux économique. Une réduction unilatérale partielle de la valeur d'une créance doit être traitée de la même

manière, sauf que le montant réduit de la dette doit être maintenu au bilan. La répudiation d'une dette, c'est-à-dire son annulation unilatérale par le débiteur, n'est pas reconnue dans le système SFP.

13. En général, les créanciers et les débiteurs valorisent dans leur bilan les crédits à leur valeur nominale. Les crédits devenus négociables sur le marché secondaire doivent être classés parmi les titres autres que les actions et valorisés aux prix du marché. Il peut aussi arriver que, sur la base de titres similaires négociés sur le marché, les administrations publiques jugent la valeur de leurs autres crédits inférieure à leur valeur nominale (par exemple dans le cadre de swaps de dettes contre participations). Dans ce cas, une inscription peut être passée pour mémoire afin d'enregistrer la valeur jugée inférieure de ces crédits.

H. Swaps de dettes contre participations

14. Une administration publique peut, en qualité de créancier, échanger des titres de créance contre des actions et autres participations émises par l'unité émettrice de ces créances. L'enregistrement de cette opération dépend de la valeur des actions et autres participations reçues par l'administration publique ainsi que de la conclusion ou non, au préalable, d'un accord de remise de dette.

15. Dans tous les cas, l'administration publique en question devra enregistrer des transactions reflétant un échange d'actifs financiers puisqu'il y a échange de créances contre des participations. La valeur des actions et autres participations reçues peut être égale à la valeur des créances cédées ou différente de celle-ci. Si un accord bilatéral de remise partielle de la dette a été conclu, un transfert en capital égal au montant de la remise doit être enregistré. La différence résiduelle entre la valeur des actions et autres participations et la valeur des créances doit être enregistrée comme gain ou perte de détention. En l'absence d'accord bilatéral de remise de dette, cette différence doit être aussi considérée comme un gain ou perte de détention.

16. Il peut être difficile de déterminer la valeur des actions si celles-ci ne sont pas effectivement négociées sur le marché, ce qui est souvent le cas lorsque

²La valeur nominale, dans le cas des crédits.

l'unité émettrice est une société publique. Si les actions ne sont pas négociées, elles devront probablement être valorisées sur la base de la valeur totale de l'actif de la société moins la valeur totale de son passif (actions et autres participations exclues.)

I. Crédit-bail et location simple

17. Une unité d'administration publique peut être partie à un contrat de location portant sur des actifs fixes, le plus souvent en qualité de preneur, mais parfois aussi en tant que bailleur. Il convient alors de classer cette opération en location simple ou en crédit-bail. Dans le cas d'une location simple, le paiement de la location est considéré comme une utilisation de biens et services de l'unité d'administration publique en tant que preneur, et comme vente de biens et services de l'unité en tant que bailleur. Dans le cas d'un crédit-bail, le bailleur est supposé avoir vendu l'actif au preneur et avoir financé cette vente par un crédit. Les opérations de crédit-bail sont traitées de la même manière que dans le *SCN 1993*.

18. La location simple est une activité productive qui implique une location d'actifs pour une période inférieure à la durée de vie attendue de ces actifs. C'est une forme de production par laquelle le bailleur offre un service au preneur en échange d'un paiement de location. La location simple présente les caractéristiques suivantes : a) le bailleur maintient normalement un stock d'équipements en bon état de fonctionnement qui peut être loué à la demande ou moyennant un court préavis, b) les équipements en question peuvent être loués pour des périodes de durée variable et c) le bailleur est généralement responsable de l'entretien et de la réparation des équipements dans le cadre du service fourni au preneur.

19. Le crédit-bail, en revanche, est un accord conclu pour financer l'acquisition d'actifs fixes. C'est un contrat passé entre un bailleur et un preneur, selon lequel le bailleur met l'actif dont il est propriétaire à la disposition du preneur qui s'engage à acquitter des frais de location en vue de permettre au bailleur de recouvrer la totalité ou la

quasi-totalité des coûts, intérêts compris. Les risques et les produits de la propriété passent par conséquent du bailleur au preneur. Afin de saisir la réalité économique de tels accords, un transfert de propriété du bailleur au preneur est supposé intervenir même si, du point de vue juridique, le bailleur demeure propriétaire de l'immobilisation jusqu'au terme du contrat, moment où le titre de propriété est généralement transféré au preneur.

20. Les frais de location payés au cours de chaque période par le preneur couvrent les intérêts et le principal. Si la valeur de l'actif sur le marché est connue à la signature du contrat, elle représente alors la valeur de l'opération, et le taux d'intérêt du prêt peut être déterminé implicitement en rapportant le montant total des frais de location payés pendant la durée du contrat au prix de l'actif. Si la valeur de l'actif sur le marché ne peut être déterminée de façon fiable, elle doit être estimée à hauteur des frais de location actualisés par un taux d'intérêt du marché approprié.

J. Défaillance financière

21. Les opérations de défaillance financière constituent des opérations sur dette par lesquelles les unités débitrices effacent de leur bilan des engagements en leur associant des actifs financiers dont le revenu et la valeur sont suffisants pour assurer le paiement intégral du service de la dette. Le désendettement peut s'opérer en plaçant les actifs et passifs sur un compte distinct au sein de l'unité institutionnelle concernée ou en les transférant à une autre unité. Dans les deux cas, le système SFP ne considère pas que le désendettement influe sur l'encours de la dette des débiteurs. Il n'enregistre donc aucune transaction relative à la dette tant que les obligations légales des débiteurs n'ont pas été modifiées. Lorsqu'ils sont transférés sur un compte distinct au sein de l'unité en question, les actifs et les passifs doivent être enregistrés sur une base brute. Si une unité nouvelle est créée pour recevoir les actifs et passifs, elle doit être traitée comme une unité auxiliaire et consolidée avec l'unité qui se désendette.