
MANUEL DE STATISTIQUES

DE FINANCES PUBLIQUES 2001

DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT

**CONSOLIDATION
DU
SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**



**KEVIN W. O'CONNOR (EXPERT DU FMI)
JUN 2004**

I. Questions conceptuelles.....	1
A. Qu'est-ce que la consolidation ?.....	1
Agrégation	2
Comptabilisation sur une base nette	2
Consolidation.....	3
B. Pourquoi doit-on consolider les données des administrations publiques ?.....	6
C. Que doit-on consolider ?.....	7
Subventions ou dons.....	8
Transactions sur actifs financiers et sur passifs	9
Intérêts débiteurs et intérêts créditeurs	10
Impôts inter-administrations.....	10
Achats/ventes de biens et services.....	11
Acquisitions/cessions d'actifs non financiers.....	11
Portefeuille d'actifs financiers et de passifs — consolidation du compte de patrimoine	11
II. Questions pratiques.....	12
A. Méthodes pragmatiques.....	14
III. Consolidation du secteur des administrations publiques — exemples chiffrés	15
IV. Appendice	17

Résumé analytique

Selon le *Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) 2001*, la consolidation est un procédé qui permet de présenter les statistiques se rapportant à un ensemble d'unités comme si cet ensemble constituait une seule unité. La consolidation implique l'élimination des transactions et des positions d'encours entre les unités à consolider. La consolidation peut être effectuée à différents échelons ou sous-secteurs de l'administration publique : la consolidation intra--administration est la consolidation d'un sous-secteur particulier ou d'une unité institutionnelle particulière du secteur des administrations publiques; la consolidation inter-administrations est la consolidation de toutes les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques.

On admet généralement que, pour diverses raisons d'ordre analytique, il est opportun de présenter les données du secteur des administrations publiques et de ses sous-secteurs (administration centrale, administrations d'États fédérés et administrations locales) sur une base consolidée. Pour comprendre les raisons pour lesquelles on consolide les données des unités du secteur des administrations publiques, il faut examiner à nouveau l'incidence du processus de consolidation. C'est sur l'ampleur des agrégats que la consolidation a le plus grand impact; la consolidation élimine les effets qu'exercent sur les agrégats les différences entre les mécanismes administratifs de divers pays, ce qui améliore l'analyse budgétaire et la comparabilité internationale. Les ajustements que nécessite la consolidation n'influent pas sur les principaux soldes comptables de SFP (résultats d'exploitation nets/bruts et prêts/emprunts nets) car les écritures de consolidation sont symétriques au sein de comptes particuliers : que l'on utilise des données consolidées ou non consolidées pour déterminer ces soldes servant à mesurer « l'impact global » du secteur de l'administration publique sur l'économie ou le reste du monde importe peu puisque le résultat est le même dans les deux cas.

Pour qu'une consolidation soit faite en bonne et due forme, il faut analyser rigoureusement les comptes devant être consolidés et identifier les transactions internes. L'objectif n'est pas d'établir une parfaite consolidation mais d'éliminer de manière cohérente les transactions et les positions qui influent sensiblement sur les agrégats définitifs. Lorsque l'analyse des comptes permet de constater l'existence de transactions peu importantes dont il serait difficile d'établir une liste exhaustive, il faut éviter d'affecter des ressources à l'établissement d'une telle liste. En général, on recommande d'accorder la priorité à l'identification de trois domaines susceptibles d'être consolidés : les transferts entre unités de l'administration publique, les transactions sur actifs financiers et sur passifs, les intérêts créditeurs et débiteurs. Dans le cas des postes de compte de patrimoine (encours), on doit avant tout identifier les prêts et les titres autres que les actions. Ce n'est que dans les cas où l'on sait que les impôts inter-administrations et les achats de biens et services revêtent une certaine ampleur que l'on doit s'efforcer d'identifier et de consolider ces transactions.

Le présent document propose certaines méthodes empiriques permettant de déterminer : i) s'il y a des transactions devant faire l'objet d'une consolidation; ii) si, compte tenu de leur ampleur et des frais afférents à la cueillette des informations, il y a lieu de les mesurer; et iii) quelles unités sont censées avoir les données les plus fiables. Toutefois, chaque pays a des caractéristiques propres et les méthodes empiriques doivent en tenir compte.

Consolidation du secteur des administrations publiques¹

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

On admet généralement que, pour diverses raisons d'ordre analytique, il est souhaitable de présenter les données relatives au secteur des administrations publiques et à ses sous-secteurs (administration centrale, administrations d'États fédérés et administrations locales) sur une base consolidée. Par ailleurs, les données des comptes nationaux, y compris celles du secteur des administrations publiques, sont présentées sur une base agrégée. On n'a pas expliqué de manière exhaustive les motifs à l'origine de ces diverses méthodes de présentation de données, et la mesure dans laquelle on doit consolider les données n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Ce document porte donc sur les principales questions conceptuelles que soulève la consolidation et tente d'expliquer quand et pourquoi il convient de consolider des données. Comme la consolidation n'est pas une science rigoureuse, le document traite aussi des principales questions pratiques que soulève la consolidation. Il importe de signaler que les procédés utilisés pour identifier les transactions entre unités devant faire l'objet d'une consolidation peuvent améliorer la qualité des données sous-jacentes à ces unités car les procédés en question permettent parfois de détecter des erreurs de comptabilité, d'évaluation et de classification. De plus, le document propose des méthodes pragmatiques susceptibles d'aider les agents responsables d'établir les données. Enfin, on y trouvera des exemples numériques de consolidation de l'administration centrale, des administrations locales et du secteur des administrations publiques.

I. QUESTIONS CONCEPTUELLES

Cette section traite de trois grandes questions : a) qu'est-ce que la consolidation; b) pourquoi les données du secteur des administrations publiques doivent-elles être consolidées; et c) quelles sont les transactions et les encours qui doivent être consolidés ?

A. Qu'est-ce que la consolidation ?

Selon le Manuel de *SFP 2001*, la consolidation est une méthode qui permet de présenter les statistiques se rapportant à un ensemble d'unités ou d'entités comme si cet ensemble constituait une seule unité. La consolidation implique l'élimination des transactions et des positions d'encours

¹ Ce document ne traite que des questions ayant une incidence immédiate sur la consolidation des unités institutionnelles au secteur des administrations publiques. Le *MSFP 2001* recommande en outre d'établir des données pour des regroupements plus étendus du secteur public, y compris le secteur public non financier, le secteur public non monétaire et le secteur public de l'administration publique centrale. Des principes de consolidation semblables s'appliquent à ces regroupements et feront l'objet d'un document distinct.

2 Document d'accompagnement du MSFP 2001

réciproques entre les unités à consolider.² La consolidation est généralement l'étape finale du processus d'aménagement et de présentation des données de l'administration publique fondé sur les règles comptables du système du *MSFP 2001*.

L'établissement de données pour les administrations publiques comporte plusieurs étapes. La plupart des données des administrations publiques proviennent de registres ou de livres comptables — généralement des comptes des administrations publiques et de données supplémentaires à l'appui de ces comptes. La première étape de l'établissement de données consiste à organiser ces registres et livres comptables en fonction du cadre et des systèmes de classification analytiques qu'on se propose d'utiliser. Pour ce faire, il faut déterminer la nature fondamentale d'une observation (entrée ou sortie de fonds, montant remboursable ou non remboursable, dépense de fonctionnement ou d'investissement, montant payé à un résident ou à un non-résident, impact ou absence d'impact sur la valeur nette) pour que celle-ci puisse être classée correctement. En général, lorsqu'on détermine le niveau auquel les observations sont recueillies, la classification définitive doit être prise en considération. À ce stade, il se peut aussi qu'il faille rajuster les données (par exemple, transformer les données sur base caisse en données sur base des droits constatés ou réévaluer en monnaie locale les opérations et positions en devises étrangères). Une fois achevée la première étape de la préparation des données, il faut rassembler les détails pour établir un ensemble complet de données. Celles-ci doivent être établies autant que possible sur une base brute.

Le processus de consolidation suit généralement l'agrégation des données et peut exiger qu'une décision soit prise concernant l'établissement et la présentation des données sur une base nette ou brute.

Agrégation

L'agrégation est un processus en vertu duquel on additionne les données des unités institutionnelles, sous-secteurs et secteurs au sein d'un cadre analytique. L'agrégation permet d'obtenir des « agrégats » ayant une signification précise par rapport à ce cadre. Par exemple, selon le système du *MSFP 2001*, on obtient l'agrégat du revenu par l'addition de toutes les transactions qui augmentent la valeur nette, et l'acquisition nette d'actifs non financiers par l'agrégation de toutes les transactions sur actifs non financiers. Un solde comptable est égal à la différence entre des agrégats (par exemple, les résultats d'exploitation nets sont égaux à la différence entre les recettes et les charges). Pour établir des données du secteur des administrations publiques, on recommande de commencer par l'étape de l'agrégation puisque aucune information n'est perdue lorsque les données plus détaillées sont conservées.

Comptabilisation sur une base nette

Lorsque les valeurs inscrites dans tous les postes élémentaires d'un ensemble de données sont intégrales, on parle de valeurs brutes. Comptabiliser sur une base nette, c'est mettre en balance des positions créditrices et des positions débitrices. Lorsque l'on établit des données, il est toujours préférable d'utiliser des valeurs brutes, sauf dans les cas où la comptabilisation sur une base nette est implicite dans la catégorie, ou encore dans le cas de certaines transactions du compte d'opérations

² Les autres flux économiques, comme les variations de valeur et les autres variations de volume, n'exigent pas des ajustements de consolidation car il ne s'agit pas de flux entre unités. Toutefois, comme ces flux peuvent influencer sur la mesure des positions entre les unités, il faut les évaluer symétriquement à l'étape de la préparation des données.

financières. Les variations de stocks sont un exemple d'établissement implicite de données sur une base nette : si on ne procédait pas ainsi, il faudrait enregistrer séparément toutes les augmentations et diminutions de stocks.

Bien que les données soient généralement établies et présentées sur une base brute, il y a beaucoup de situations où la comptabilisation sur une base nette est préférable. Tous les soldes comptables sont obtenus en mettant en balance deux ensembles de transactions, ou un ensemble d'actifs et l'ensemble des engagements y afférents.³ Dans le système du *MSFP 2001*, le solde d'exploitation brut correspond à la mise en balance des charges (à l'exclusion de la consommation de capital fixe) et du revenu total, et la capacité de financement/d'emprunt est déterminée en mettant en balance les transactions sur actifs non financiers et le solde d'exploitation (ou en établissant la différence entre les transactions sur actifs financiers et les passifs). Dans les comptes de patrimoine, on obtient la valeur nette en mettant en balance l'encours des actifs et le total des engagements.

Il importe de signaler que le mot « net » a deux significations dans le *MSFP 2001* et dans le *SCN 1993*. Dans un nombre limité de cas, il est employé pour établir une distinction entre un solde comptable net et un solde comptable brut. C'est ainsi que l'on parle de solde d'exploitation net (*MSFP 2001*) ou de Produit intérieur net (*SCN 1993*), la différence entre la valeur brute et la valeur nette correspondant alors à la soustraction de la consommation de capital fixe. Dans les autres cas, le mot *net* désigne une augmentation ou une diminution au sein d'une catégorie (acquisition nette d'actifs financiers dans le *MSFP 2001*).⁴

Dans le système du *MSFP 2001*, on met en balance les remboursements de recettes et les rentrées de la même catégorie (les rentrées brutes au titre des impôts sur le revenu moins les remboursements au titre des impôts sur le revenu); on met aussi en balance les charges recouvrables, comme les prestations sociales versées par suite d'une erreur administrative, et le total des charges de la catégorie pertinente. Il convient de mentionner que, contrairement au *MSFP 1986*, le *MSFP 2001* stipule que les ventes de biens et services doivent être comptabilisées sur une base brute et correspondre aux charges requises pour leur production. Les autres flux (gains et pertes de détention et autres variations du volume des actifs et des passifs) sont présentés sur une base nette. Par exemple, les gains de détention et les pertes de détention afférents à une catégorie particulière d'actifs ou de passifs sont mis en balance.

Consolidation

Selon le *MSFP 2001*, « consolider revient à présenter les statistiques se rapportant à un ensemble d'unités comme si cet ensemble constituait une seule unité » (paragraphe 3.91). « La consolidation implique l'élimination des transactions et des relations débiteur/créancier entre les unités à consolider » (paragraphe 3.92). De même, le *SCN 1993* explique que la consolidation « est un type particulier de compensation des flux et des stocks; elle implique l'annulation des opérations ou des relations débiteur/créancier qui ont lieu entre deux agents appartenant au même secteur ou au même sous-secteur institutionnel. La consolidation ne doit pas être perçue comme une simple perte d'information;

³ Par exemple, dans les comptes nationaux, le PIB est déterminé en mettant en balance la consommation intermédiaire et la production totale; quant à l'épargne, elle est obtenue en soustrayant la consommation finale du revenu disponible. .

⁴ Pour faciliter l'analyse, les statistiques monétaires présentent souvent les grands agrégats sur une base nette (avoirs extérieurs nets et créances nettes sur l'administration publique), mais les positions brutes sous-jacentes sont toujours enregistrées.

4 Document d'accompagnement du MSFP 2001

elle implique une spécification élémentaire par le partenaire de la transaction. » (*SCN 1993*, paragraphe 3.121). En outre, le *SEC 1995* précise que la consolidation concerne l'élimination, du côté des ressources et de celui de leur utilisation, des transactions entre unités lorsque celles-ci sont regroupées, ainsi que l'élimination d'actifs financiers et de passifs réciproques (*SEC*, paragraphe 1.58). Enfin, selon le MSFM, « la consolidation consiste à éliminer les stocks et flux entre les unités institutionnelles lorsque celles-ci sont regroupées » (*MSFM*, paragraphe 242).

Bien que ces manuels recourent à des formulations différentes, la méthode de consolidation est la même. Un ensemble consolidé de comptes pour une unité ou un groupe d'unités est, premièrement, une agrégation de toutes les transactions⁵ ou stocks au sein d'un cadre analytique convenu et, deuxièmement, une élimination de toutes les transactions ou stocks correspondant à des relations entre les unités ou entités faisant l'objet de la consolidation. En plus d'éliminer les transactions internes d'une unité ou d'un groupe d'unités, le processus de consolidation agrège au sein d'un cadre commun toutes les transactions hors du groupe. **La consolidation a pour conséquence que seuls les transactions ou stocks de l'unité consolidée (ou des unités consolidées) avec les unités hors de la frontière sont mesurés.** Les agrégats consolidés ne tiennent pas compte de l'interaction économique au sein du groupe. Ils ne tiennent compte que des transactions ou stocks comportant des interactions avec toutes les autres unités institutionnelles. **La consolidation permet d'éviter le double comptage des transactions ou encours entre unités**, ce qui produit des agrégats qui ne sont pas influencés par les interactions internes. C'est cette élimination du double comptage qui accroît la valeur analytique des données consolidées.

La consolidation n'influe pas sur les soldes comptables. Les soldes comptables obtenus par une agrégation simple sont en effet les mêmes que ceux que l'on obtient au moyen d'une consolidation.⁶ S'il en est ainsi, c'est à cause de la **nature symétrique du processus de consolidation** : les deux parties à l'opération de consolidation relèvent de la même section générale du cadre analytique. Par exemple, lorsque l'on prépare des données pour le secteur des administrations publiques, une subvention de l'administration centrale à une administration locale est consolidée en éliminant la dépense effectuée par l'administration centrale et la recette de l'administration locale, de sorte que le solde d'exploitation du secteur des administrations publiques demeure inchangé. De même, lorsque l'on établit des données pour l'administration centrale consolidée, un prêt inscrit dans les comptes budgétaires de l'administration centrale et consenti à une unité extrabudgétaire de cette même administration centrale est consolidé en réduisant les actifs (prêts) dans les comptes budgétaires de l'administration centrale et le passif (emprunts) de l'unité extrabudgétaire. Le financement total net des unités consolidées sera identique dans le cas d'une agrégation et dans celui d'une consolidation, bien que l'acquisition nette d'actifs financiers et la souscription nette d'engagements soient moins élevées dans le cas d'une consolidation que dans celui d'une agrégation. **Des erreurs ont été commises si les soldes comptables obtenus dans le cas des données consolidées diffèrent de ceux obtenus dans le cas des données non consolidées. Les ajustements de consolidations doivent, tant en théorie qu'en pratique, être symétriques.**

Il importe de souligner qu'il y a **un cas important où le MSFP 1986 ne respecte pas la règle de la symétrie**. Les prêts à l'appui de politiques consentis par l'administration centrale aux administrations

⁵ Seuls les transactions et les encours peuvent être consolidés. Toutefois, il peut arriver que d'autres flux (réévaluations et autres variations de volume) doivent être ajustés pour garantir une consolidation adéquate.

⁶ On en trouvera une illustration numérique dans l'annexe à ce document.

locales sont classés au-dessus de la ligne sous « prêts moins remboursements » (un poste permettant de déterminer l'ampleur du déficit) dans les comptes de l'administration centrale. Toutefois, ils sont classés sous « financement » dans ceux des administrations locales. La consolidation des transactions et encours de l'administration centrale et des administrations locales selon les règles du *MSFP 1986* produisait donc des données afférentes au déficit/surplus et au financement globaux qui différaient de celles obtenues lorsque les transactions étaient simplement agrégées. **Dans le cadre du *MSFP 2001*, cette asymétrie a été supprimée** en classant toutes les transactions sur actifs financiers et sur passifs au sein du même compte.

On peut effectuer une consolidation à divers échelons ou dans divers sous-secteurs de l'administration publique. La consolidation **intra-administration** est une consolidation au sein d'un sous-secteur particulier du secteur des administrations publiques et peut se révéler nécessaire à deux étapes. Premièrement, une unité institutionnelle unique peut devoir faire l'objet d'une consolidation lorsque l'unité dispose de plusieurs fonds pour effectuer ses opérations et qu'il y a de multiples transactions entre ceux-ci. Par exemple, l'administration centrale d'un pays peut être dotée d'une unité institutionnelle fondamentale possédant un ou plusieurs comptes budgétaires, ainsi que des fonds et des comptes spéciaux établis à des fins particulières. Des transferts sont souvent effectués entre les comptes budgétaires et les comptes spéciaux et ces transferts sont enregistrés sur une base brute comme des charges du compte budgétaire et des recettes du fonds spécial. Si ces transferts ne sont pas éliminés, on obtient des agrégats de recettes et de charges déterminés par la méthode comptable plutôt que par les transactions avec d'autres unités. Le tableau 1 de l'annexe illustre cette consolidation au sein d'une unité.

Le degré suivant de consolidation concerne l'agrégation de toutes les unités institutionnelles au sein du sous-secteur de l'administration centrale et l'élimination de tous les flux entre ces unités (voir tableau 2 de l'annexe). De même, les sous-secteurs des administrations d'États fédérés et des administrations locales doivent chacun faire l'objet d'une consolidation pour éliminer les flux et les positions internes (tableau 3 de l'annexe). Enfin, la consolidation **inter-administrations** concerne la consolidation de toutes les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques (tableau 4 de l'annexe).

On s'entend généralement sur la définition, la nature et les méthodes de consolidation des unités de l'administration publique. Mais la question de savoir si toutes les transactions internes doivent être éliminées ou si la consolidation doit s'appliquer uniquement à un sous-ensemble de ces transactions ne fait pas l'unanimité. Par exemple, certains soutiennent que toutes les transactions internes doivent en principe être éliminées, tandis que d'autres estiment que certaines transactions (les impôts versés par une administration publique à une autre administration publique, les achats et ventes de biens et services) doivent être incluses dans les agrégats et que seules certaines composantes des transferts et prêts doivent être éliminées. D'un point de vue conceptuel, la consolidation exige l'élimination de tous les flux. Toutefois, pour des analyses particulières, il peut être opportun d'utiliser des valeurs brutes (par exemple, il vaut mieux utiliser les impôts bruts pour déterminer les ratios d'imposition)⁷. En pratique, la décision concernant le degré de détail dans une consolidation doit reposer sur l'utilité stratégique des données consolidées (voir section I.C ci-dessous). Pour ce qui est des positions de stock, toutes les positions réciproques débiteur/créancier doivent être éliminées lors de la consolidation.

⁷ On a soutenu que la consolidation des impôts a un effet de distorsion sur les comparaisons internationales en matière d'effort fiscal. Toutefois, toute comparaison des ratios impôts/PIB soulève de nombreuses difficultés, surtout à cause des écarts importants entre pays concernant les indemnités et les exonérations fiscales donnant lieu à ce qu'il est convenu d'appeler les dépenses fiscales. Les impôts consolidés sont peu susceptibles d'être significatifs, sauf là où la fiscalité inter-administrations revêt une grande importance.

B. Pourquoi doit-on consolider les données des administrations publiques ?

Dans le *Système de comptabilité nationale 1993 (SCN 1993)*, les données des comptes nationaux sont toujours présentées sur une base brute non consolidée. Les statistiques de finances publiques du FMI sont toujours présentées sur une base consolidée. Bien que les décisions à l'origine de cette divergence n'aient jamais été expliquées de manière exhaustive, on trouvera ci-dessous quelques considérations susceptibles d'éclairer les deux approches.

Le *SCN 1993* précise que « pour certains types d'analyse, l'information sur les opérations de ces (sous) secteurs avec les autres secteurs et la position financière «extérieure» y afférente présentent davantage d'intérêt que les chiffres bruts globaux. En règle générale, toutefois, les enregistrements ne sont pas consolidés dans le Système». La seule explication concernant la non-consolidation porte sur les mesures de la production et de la consommation intermédiaire, lesquelles devraient être enregistrées sur une base brute au niveau des établissements. Les comptes sectoriels doivent également mesurer la production et la consommation intermédiaire sur une base brute. On ne dit rien au sujet des transactions hors du compte de production, mais l'allusion ci-dessus à « certains types d'analyse » favorise des présentations complémentaires sur une base consolidée. Comme la production hors marché est évaluée au prix coûtant, il ne semble pas qu'une mesure brute ou consolidée du compte de production pour le secteur des administrations publiques produise des mesures différentes de la valeur ajoutée.

Dans les comptes nationaux, au premier niveau de la présentation, et en particulier pour ce qui est de la mesure du PIB, les données ne doivent pas être consolidées. Mais une fois cette étape franchie, tous les ajustements de données susceptibles de faciliter l'analyse peuvent être considérés comme opportuns. Pour ce qui est de la détermination des agrégats et des soldes comptables, il est préférable d'utiliser les flux et les encours bruts, et ce même si, d'un point de vue sectoriel, il y a double comptage. Comme on l'a signalé précédemment, la consolidation n'influe pas sur la mesure des soldes comptable des comptes nationaux puisque les ajustements de consolidation au sein d'un compte donné sont symétriques.⁸

Le *MSFP 2001* précise que le système SFP respecte les règles comptables du *SCN 1993* sauf en ce qui a trait à la consolidation. Le manuel explique cette exception en insistant sur le fait que les statistiques sont utilisées à des fins différentes. Il mentionne qu' il est « ...plus commode d'évaluer les effets globaux sur l'économie des opérations de l'ensemble du secteur des administrations publiques et leur viabilité avec des statistiques consolidées que sans ».

⁸ Les statistiques monétaires et financières sont établies sur une base brute, non consolidée, mais le *MSMF 2000* recommande qu'elles soient présentées sur une base consolidée. Le manuel précise que « pour les secteurs et sous-secteurs, les flux entre les unités qui les composent ne doivent pas, en principe, être consolidés au premier stade du processus d'élaboration et de communication des données... Cependant, à des fins analytiques, il est procédé à la consolidation des données des comptes de patrimoine sectoriels pour établir la situation des sous-secteurs des sociétés financières et du secteur des sociétés financières... » (*MSMF 2000*, paragraphe 243). Les agrégats des statistiques monétaires (les créances sur l'économie et ses secteurs, les agrégats monétaires) excluent donc toutes les positions entre les sociétés financières et ne tiennent compte que des positions avec les autres secteurs et le reste du monde. Comme les statistiques de balance de paiements enregistrent uniquement les flux entre toutes les unités résidentes d'une économie et les unités du reste du monde, les problèmes de consolidation ne se posent pas.

Le *MSFP 1986* comporte également des recommandations très précises au chapitre de la consolidation. En ce qui concerne la préparation des données, le manuel précise qu'après avoir fait l'objet d'ajustements et de corrections, les données *doivent être consolidées* (page 35). La section II.K mentionne que « Lorsqu'on établit des statistiques relatives à un secteur ou à un sous-secteur des administrations publiques, *il faut éliminer* les opérations effectuées entre toutes les unités situées à l'intérieur de l'ensemble d'administrations considéré et combiner dans un ensemble commun de catégories la somme de leurs opérations «extérieures», autrement dit de leurs opérations avec le reste de l'économie.» Pour ce qui concerne la consolidation, le *MSFP 1986* accorde beaucoup d'importance aux questions de fonds et de méthode, mais il n'explique pas pourquoi ces questions sont importantes.

Pour comprendre pourquoi il faut consolider les données des administrations publiques, il faut examiner à nouveau l'impact du processus de consolidation sur les données. Les modifications afférentes à la consolidation n'ont pas d'impact sur les principaux soldes comptables (résultats d'exploitation nets/bruts et prêts/emprunts nets) car les opérations de consolidation sont symétriques au sein de comptes particuliers. C'est pourquoi, que l'on utilise des données consolidées ou non consolidées pour déterminer ces soldes servant à mesurer « les effets globaux » du secteur de l'administration publique sur l'économie ou le reste du monde importe peu, le résultat étant le même dans les deux cas.

Le *MSFP 2001* recommande la présentation consolidée à cause de son utilité analytique. La consolidation élimine les effets de distorsion sur les agrégats résultant de différents mécanismes administratifs entre pays. Un pays utilisant un système budgétaire uniforme pour toutes ses transactions aura des agrégats non consolidés de moindre ampleur qu'un pays ayant un niveau d'activité identique mais utilisant des comptes extrabudgétaires tributaires du budget. Il va de soi que, bien que les transactions des deux pays avec les autres unités et les non-résidents soient identiques, les agrégats non consolidés du premier sont plus élevés que ceux du second.

L'impact le plus important de la consolidation sur les données concerne l'ampleur des agrégats. Les recettes et les charges non consolidées, par exemple, peuvent inclure des montants résultant uniquement de transactions au sein de l'administration publique concernée. Ces transactions peuvent être relativement peu importantes, comme dans le cas des paiements d'impôts inter-administrations, ou très importantes, comme dans le cas des dons et des prêts. Pour établir des liens entre les agrégats du secteur des administrations publiques et l'ensemble de l'économie (comme dans le cas des ratios charges/PIB et recettes/PIB), il est préférable d'éliminer les opérations internes des fonds et d'inclure uniquement les transactions qui franchissent effectivement la frontière avec les autres secteurs ou les non-résidents.

De fait, si le but principal de la consolidation des données est l'utilisation des agrégats que l'on établit, la prudence commande de déterminer l'ampleur des transactions internes avant d'affecter des ressources importantes au travail de consolidation. **Quant à la répartition des ressources utilisées pour déterminer les postes de consolidation, il suffit généralement de se laisser guider par l'importance numérique des postes en question.**

C. Que doit-on consolider ?

En principe, la consolidation doit porter sur toutes les transactions intra-administration et inter-administrations, sans qu'il soit tenu compte de la nature de ces transactions, et toutes les transactions

8 Document d'accompagnement du MSFP 2001

qui ne sont pas consolidées doivent être identifiées dans la nomenclature des comptes budgétaires pour les transactions, la contrepartie à la transaction étant clairement indiquée. Si la nomenclature des comptes ne comporte pas l'identification de la contrepartie, on doit considérer qu'il s'agit là d'une question à traiter en priorité lors de la prochaine révision de la nomenclature.

Pour que la consolidation soit effectuée en bonne et due forme, il faut procéder à un examen rigoureux des comptes à consolider afin d'identifier les transactions internes. On ne cherche pas à obtenir une consolidation parfaite, mais à éliminer de manière cohérente les transactions et positions ayant un effet sensible sur les agrégats définitifs. Lorsqu'un examen des comptes révèle qu'il est difficile de relever certaines transactions de faible ampleur (par exemple, des frais connexes), on ne doit pas affecter de ressources à la détermination de ces transactions et de leur ampleur.

Les transactions inter-administrations couvrent un éventail de catégories dont l'importance peut varier sensiblement. Les principales transactions, par ordre probable d'importance, concernent :

- les dons (transferts courants et en capital) entre unités ou entités du secteur des administrations publiques;
- les transactions sur actifs financiers et sur passifs;
- les intérêts créditeurs et débiteurs;
- les impôts que verse une administration publique à une autre;
- les achats/ventes de biens et services;
- les acquisitions/cessions d'actifs non financiers.

Dans le cas des comptes de patrimoine, il y a aussi des relations réciproques créancier/débiteur au sein des administrations publiques (voir *Portefeuille d'actifs financiers et de passifs* ci-dessous)

Subventions ou dons

Pour beaucoup de pays, la catégorie la plus importante de transactions intra-administration et inter-administrations est constituée de divers types de paiements de transfert. Ceux-ci peuvent être des subventions d'investissement ou des dons courants entre échelons de l'administration publique, des transferts au sein d'une unité institutionnelle ou entre unités institutionnelles. Les administrations centrales versent souvent des subventions aux échelons inférieurs de l'administration publique ou à d'autres unités institutionnelles (par exemple les universités, les hôpitaux et les établissements sans but lucratif contrôlés et financés principalement par des administrations publiques) relevant de l'administration centrale. Comme on l'a mentionné ci-dessus, les administrations centrales peuvent également affecter des ressources budgétaires à des caisses d'amortissement et à des caisses de sécurité sociale, ainsi qu'à d'autres unités. Ces transferts sont généralement faciles à identifier et doivent être tous consolidés. Dans le cas de la sécurité sociale, les transferts généraux destinés à la liquidité du système doivent être consolidés. Toutefois, les paiements directs de l'administration publique aux régimes d'assurance sociale d'employeur ne sont jamais consolidés. Ces paiements sont toujours enregistrés comme s'ils étaient versés aux employés qui, à leur tour, versent des cotisations à des régimes de sécurité sociale. Il est donc pris pour acquis que ces paiements font partie de la rémunération des salariés (voir *MSFP 2001*, paragraphes 3.20 et 6.16).

Transactions sur actifs financiers et sur passifs

L'éventail des transactions financières entre administrations publiques est très large. Une administration publique peut consentir des prêts à une autre administration publique pour des fins stratégiques ou autres et une administration publique peut assumer les engagements d'une autre administration publique pour accroître la liquidité ou pour d'autres motifs. Tous les emprunts directs entre administrations publiques doivent être consolidés et toutes les acquisitions de titres d'autres administrations publiques faisant l'objet d'une transaction directe doivent aussi être consolidées, et ce quels que soient les motifs qui les sous-tendent. Les titres de créance des administrations publiques acquis sur les marchés secondaires ne doivent pas être consolidés dans les données de transaction car il s'agit de transactions avec des unités ne relevant pas du secteur des administrations publiques. Toutefois, ces acquisitions doivent être consolidées dans les comptes de patrimoine ou dans les statistiques de l'endettement.⁹

Les caisses d'amortissement et les caisses de sécurité sociale sont deux catégories qui sont susceptibles de comporter d'importants avoirs de titres publics. Les caisses d'amortissement sont des notions comptables établies pour assurer un remboursement ordonné de la dette publique. Elles peuvent prendre la forme de fonds spéciaux au sein d'une unité institutionnelle plus large ou celle d'unités institutionnelles distinctes dotées d'une importante marge d'autonomie. Les caisses d'amortissement sont parfois associées au secteur des sociétés financières (« caisses autonomes ») plutôt qu'à celui du secteur des administrations publiques. Dans ce cas, leurs transactions et leurs situations de stock ne doivent pas être consolidées avec des administrations publiques. Les caisses d'amortissement ont été d'abord conçues pour amortir la dette contractée en vertu d'emprunts, mais elles sont maintenant utilisées pour gérer des positions débitrices correspondant à des titres. Elles sont établies pour gérer un large éventail de titres publics ou une émission particulière de titres. Elles peuvent être financées de diverses manières. La plupart se voient attribuer régulièrement des fonds provenant du budget de l'administration publique et obtiennent des revenus de la propriété afférents aux actifs qu'elles détiennent; dans certains cas, des recettes fiscales peuvent être affectées au désendettement et gérées par une caisse d'amortissement. Celle-ci peut utiliser ces recettes pour acquérir des actifs financiers et ces actifs peuvent être constitués de titres que la caisse a la responsabilité d'amortir ou d'autres titres publics. **Les transactions des caisses d'amortissement doivent être consolidées.** L'acquisition par une caisse d'amortissement de titres émis par l'administration publique qui l'a créée doit être considérée comme un remboursement d'un emprunt (désendettement), que les titres en question soient ou non des titres ayant donné lieu à l'établissement de la caisse. Si une caisse d'amortissement revend sur le marché secondaire les titres publics qu'elle détient, cette revente doit être enregistrée dans les comptes consolidés comme un endettement supplémentaire de l'administration publique. Les caisses d'amortissement peuvent détenir des actifs qui sont des créances sur les autres secteurs intérieurs et des avoirs extérieurs, surtout si l'émission devant être amortie est libellée en devises étrangères. Ces actifs ne sont pas consolidés.

⁹ Dans les cas où les administrations publiques émettent des titres négociables que l'on peut vendre sur les marchés secondaires, la relation débiteur/créancier entre l'administration publique et le détenteur de titres peut varier. Par exemple, une obligation d'une administration centrale peut être initialement vendue à une banque, puis vendue par celle-ci à une administration locale. Lors de la consolidation des comptes de patrimoine de l'administration centrale et des administrations locales, il faut éliminer la position financière réciproque. Toutefois, aucune attribution n'est faite dans le cas d'une transaction entre l'administration centrale et la banque et dans celui d'une transaction entre l'administration centrale et l'administration locale. La modification de la relation débiteur/créancier est associée à un reclassement sous la rubrique « autres variations du volume des actifs ».

Les principaux actifs détenus par les caisses de sécurité sociale sont généralement des passifs du secteur des administrations publiques. **L'acquisition de titres publics émis par d'autres unités du secteur des administrations publiques doit toujours être consolidée et la détention de ces titres doit être éliminée lors de la préparation des comptes de patrimoine consolidés.**

Intérêts débiteurs et intérêts créditeurs

Les avoirs intra-administration ou inter-administrations d'actifs financiers et les passifs intra-administration ou inter-administrations et, par conséquent, les paiements d'intérêt, sont très fréquents. Il est généralement facile d'identifier dans les comptes les intérêts créditeurs reçus d'une autre administration publique et les intérêts débiteurs versés à une autre administration publique et les uns et les autres doivent toujours être consolidés.

Les intérêts afférents à des titres publics détenus par une caisse d'amortissement doivent toujours être consolidés. Les intérêts à recevoir au titre de créances sur d'autres secteurs et sur le reste du monde d'une caisse d'amortissement doivent être agrégés avec les autres intérêts du secteur des administrations publiques.

Une part importante des actifs des caisses de sécurité sociale est également constituée de titres publics. Les intérêts créditeurs afférents à ces titres doivent toujours être consolidés.

Impôts inter-administrations

Selon l'interprétation la plus large du principe de consolidation, les impôts doivent être consolidés. Il y a des différences importantes d'un pays à un autre concernant l'assujettissement à l'impôt des administrations publiques au sein d'un même secteur des administrations publiques. Certains pays ont comme règle générale d'exonérer d'impôts les administrations publiques, tandis que d'autres prélèvent de manière uniforme les impôts sur toutes les unités (qu'il s'agisse ou non d'une administration publique). Pour chaque unité faisant l'objet d'une consolidation, on doit procéder à un examen rigoureux des règles s'y appliquant. Lorsque la fiscalité inter-administrations est importante, les principaux éléments doivent être identifiés autant que faire se peut. Toutefois, dans le cas de certains impôts, il se peut que les autorités fiscales n'indiquent pas qui est le dernier payeur. C'est ce que l'on observe notamment dans le cas des taxes sur les biens et services. À moins qu'elles ne soient importantes, ces taxes sont généralement ignorées lors d'une consolidation. Pour certaines catégories d'impôts, comme les impôts fonciers et les impôts sur la masse salariale, les livres des autorités fiscales indiquent parfois clairement le nom du contribuable de sorte que l'on peut facilement obtenir des données sur ces transactions par contrepartie.

Il y a deux catégories de paiements effectués par les administrations publiques qui ne sont jamais consolidés. Premièrement, il est tenu pour acquis que **toutes les cotisations sociales versées par les employeurs** à des caisses de sécurité sociale ou à des caisses de retraite d'une administration publique font partie de la rémunération des salariés et que ceux-ci les versent à leur tour à ces caisses (voir *MSFP 2001*, paragraphes 4.26 et 6.8). Deuxièmement, il faut tenir pour acquis que **tous les impôts prélevés à la source** et versés à d'autres administrations publiques sont acquittés directement par les salariés; dans ce cas, l'administration publique n'est qu'un agent de perception. Les impôts sur la masse salariale brute et sur les travailleurs qui ne sont pas considérés comme des cotisations sociales doivent, toutefois, être consolidés lorsque les montants en cause sont importants et qu'on peut les identifier.

Achats/ventes de biens et services

Des biens et services peuvent être achetés et vendus au sein d'une administration publique ou entre administrations publiques. Les administrations publiques possèdent fréquemment des entreprises auxiliaires, comme des services d'imprimerie ou de diffusion de documents, ou des services administratifs. Tous les ministères et départements ont recours à ces services et les comptes font généralement état de ces transactions. Ces transactions inter-administrations doivent être consolidées pour éviter un gonflement des revenus et des charges. Il se peut que l'on ne puisse pas déterminer les deux parties à ces transactions, mais les services auxiliaires tiennent généralement des comptes et ceux-ci peuvent être utilisés pour mesurer les transactions de contrepartie.

Les administrations publiques peuvent également se livrer à des activités de marché¹⁰ ou à des ventes occasionnelles avec d'autres administrations publiques. Lorsque ces activités sont importantes, elles doivent être identifiées et consolidées. Toutefois, dans la plupart des cas, il s'agit d'activités de peu d'importance et aucune consolidation n'est requise.

Les administrations publiques peuvent également devoir acquitter divers frais et droits prélevés par d'autres administrations publiques. Ces transactions sont généralement peu importantes et on peut donc les ignorer.

Acquisitions/cessions d'actifs non financiers

Les administrations publiques peuvent, dans le cadre de transactions avec d'autres administrations publiques, acquérir ou céder des actifs non financiers comme des terrains, des immeubles, des appareils. Ces transactions impliquent que les actifs en question cessent d'appartenir à une administration publique et deviennent la propriété d'une autre administration publique. Bref, ils sont exclus du compte de patrimoine de l'administration publique qui en dispose et inclus dans celui de l'administration publique qui les acquiert. Ces transactions entre administrations publiques doivent être éliminées lors d'une consolidation car seules les acquisitions ou dispositions d'actifs hors des administrations à consolider doivent être conservées dans les données. Cette consolidation des transactions ne signifie pas que l'actif est éliminé du compte de patrimoine puisqu'il demeure un actif corporel appartenant à une administration publique et contrôlé par elle et qu'il contribue à la valeur nette des administrations publiques consolidées.

Portefeuille d'actifs financiers et de passifs — consolidation du compte de patrimoine

Il faut aussi consolider pour présenter les actifs financiers et les passifs dans le cadre du compte de patrimoine d'une administration publique. Seules les créances sur des unités hors de l'administration publique à consolider et les engagements envers des unités hors de cette même administration doivent figurer dans le compte de patrimoine consolidé. Par exemple, tous les engagements d'une administration centrale détenus à titre d'actifs par les caisses d'amortissement ou les caisses de sécurité

¹⁰ Lorsque l'on peut tenir pour acquis que ces activités de marché sont effectuées par une quasi-société, elles doivent être exclues du secteur des administrations publiques et on doit considérer les transactions comme des transactions de ce secteur avec des sociétés non financières.

sociale de cette administration doivent être consolidés lors de la présentation de ses soldes.¹¹ Lorsque l'on consolide le secteur des administrations publiques, toutes les positions débitrices/créditrices réciproques au sein des unités à consolider doivent être éliminées.

II. QUESTIONS PRATIQUES

La section précédente traite des questions conceptuelles afférentes à la consolidation qui se posent lorsque l'on doit déterminer les principales catégories de transactions devant être consolidées. Ce qu'il faut retenir avant tout, c'est que **les comptes de toutes les unités à consolider doivent être analysés de manière suffisamment approfondie pour déterminer où ont lieu les transactions internes importantes**. Comme nous l'avons déjà signalé, toutes les transactions devant être consolidées doivent être identifiées dans la nomenclature des comptes budgétaires, la contrepartie à la transaction étant clairement mentionnée. Si le nom de la contrepartie n'est pas inclus dans la nomenclature, il faut donner la priorité à cette question lors de la prochaine révision de la nomenclature des comptes.

Il est recommandé **d'accorder la priorité à trois questions afférentes à la consolidation : les transferts entre administrations publiques, les transactions sur actifs financiers et sur passifs et les intérêts créditeurs et débiteurs**. Pour ce qui est des **postes de compte de patrimoine** (encours), on doit donner la priorité à l'identification des prêts et des titres autres que des actions. On ne doit déployer des efforts pour identifier et consolider les impôts inter-administrations et les achats inter-administrations de biens et services que dans les cas où l'on sait que ces transactions sont importantes. Dans certains cas où l'on sait pertinemment que des transactions devant être consolidées existent, il se peut que, pour des raisons pratiques, il faille renoncer à les identifier. Toutefois, l'imperfection d'une consolidation est attribuable, non pas à des difficultés conceptuelles, mais à des difficultés pratiques.

En principe, lorsqu'il est déterminé qu'une transaction doit être consolidée (par exemple, une subvention d'une administration centrale à une administration locale), on tient pour acquis qu'il y a une inscription correspondante dans les comptes de la contrepartie (en l'occurrence l'administration locale). Toutefois, l'examen des comptes de l'administration locale révèle parfois que la subvention n'a pas été enregistrée, ou qu'elle a été mise au compte d'une autre période, ou que le montant reçu ne correspond pas à celui de la subvention. Ces écarts peuvent s'expliquer de multiples manières. En plus de favoriser une consolidation en bonne et due forme, les efforts visant à expliquer ces écarts permettront d'améliorer la qualité générale des données.

En vertu des principes comptables sur lesquels reposent le système *SFP 2001* et le *SCN 1993*, une transaction est effectuée simultanément de part et d'autre et les deux parties à la transaction doivent lui attribuer la même valeur. Ces principes présupposent une comptabilité à quadruple entrée où chacune des deux parties effectue une inscription au débit et une inscription au crédit. En outre, les deux parties doivent classer la transaction de la même manière. Les écarts par rapport à ces normes sont à l'origine de nombreuses difficultés pratiques dans la consolidation des transactions et des positions de compte de patrimoine.

Des différences de dates sont à l'origine de beaucoup de problèmes de consolidation. La date d'enregistrement varie selon que l'on utilise une comptabilité de caisse ou une comptabilité sur la base

¹¹ Si les régimes de sécurité sociale sont considérés comme un échelon distinct de l'administration publique, leurs positions ne doivent pas être consolidées avec d'autres unités de l'administration centrale.

des droits constatés, et aussi en fonction d'autres caractéristiques relatives aux données de base. Si une des parties à la transaction est en mesure de démontrer clairement que celle-ci a été effectuée au cours d'une période précise, cette information peut être utilisée pour attribuer la transaction à la contrepartie. Par exemple, une administration centrale peut enregistrer un transfert à la fin d'une période comptable alors que le bénéficiaire peut ne pas l'inscrire dans ses livres avant le début de la période suivante. Dans cet exemple, si on sait que le transfert de l'administration centrale a été effectué avant la fin de la période, la contrepartie peut être enregistrée dans les données de l'administration locale en ajoutant un élément compensateur dans les comptes débiteurs. Cette attribution améliore en outre la qualité des données de l'administration locale.

Des divergences concernant les méthodes comptables peuvent créer des problèmes de consolidation. Une partie à une transaction peut fournir des renseignements plus détaillés que l'autre, ou une partie peut utiliser une comptabilité sur la base des droits constatés et l'autre une comptabilité sur base caisse. Par exemple, une administration locale peut enregistrer des intérêts créditeurs sans établir de distinction entre les intérêts afférents à des titres de l'administration centrale et ceux afférents à des titres du secteur privé. Dans ce cas, on peut recourir à l'une ou l'autre de deux méthodes. Premièrement, on peut examiner les livres comptables de l'administration centrale pour déterminer s'ils contiennent de plus amples informations sur l'origine des intérêts créditeurs. S'il n'est pas possible d'obtenir ces informations, on peut utiliser les comptes de l'administration centrale pour déterminer si on peut identifier des paiements d'intérêt particuliers. Les résultats de chaque méthode peuvent être évalués pour déterminer leur fiabilité relative et les données les plus fiables peuvent être utilisées pour les deux parties à la transaction.

Dans certains cas, il peut y avoir des **différences de valorisation**. Par exemple, une administration centrale peut verser à une administration locale un don en nature au titre d'un programme d'aide aux sinistrés. L'administration centrale peut enregistrer les biens à leur coût d'achat, mais l'administration locale peut, de son côté, recourir à une méthode de valorisation différente ou ne pas disposer des informations de l'administration centrale. Dans son compte de patrimoine, une administration locale peut évaluer son portefeuille de titres publics en fonction de leur coût d'achat alors que l'administration centrale les évaluera en fonction des cours du marché. Les transactions et les positions libellées en devises étrangères peuvent également donner lieu à des différences de valorisation. Dans les cas où les écarts sont attribuables à des méthodes différentes, on doit appliquer les règles d'évaluation du système *SFP 2001 (MSFP 2001, paragraphe 3.73 et 7.22-30)* aux deux parties à la transaction ou à l'encours. Si une partie respecte les règles du système, cette évaluation devrait être attribuée à l'autre.

Il y a des problèmes de consolidation qui sont occasionnés par **d'autres inscriptions asymétriques**. Les deux parties à une transaction peuvent s'entendre sur la date de la transaction et sur sa valorisation sans qu'il y ait véritablement concordance. Dans bien des cas, la difficulté est attribuable à des classifications comptables différentes. Les deux parties peuvent également concevoir la transaction différemment; par exemple, une administration centrale peut estimer qu'une subvention est une dépense d'investissement alors que le bénéficiaire l'associe à un don courant. Il peut aussi arriver qu'une transaction soit reconnue par une partie seulement. Par exemple, il peut arriver qu'une administration centrale veuille radier la dette d'une administration locale et inscrire correctement le montant de la radiation sous la rubrique « transfert en capital », et que l'administration locale refuse de reconnaître cette transaction dans ses livres. L'analyse et le règlement de ces écarts attribuables à des inscriptions asymétriques peut améliorer non seulement la qualité de la consolidation mais aussi l'établissement des données de base.

A. Méthodes pragmatiques

Le caractère inexact de la consolidation s'explique surtout par les problèmes pratiques dont il a été question dans les pages qui précèdent. Les problèmes pratiques ont pour conséquence que la consolidation n'est pas parfaite, ce qui signifie qu'il faut recourir à des méthodes pragmatiques. Il convient d'observer certaines règles pour déterminer : i) s'il y a des transactions à consolider; ii) s'il convient de les mesurer en tenant compte de leur ampleur et des frais de collecte de renseignements; et iii) quelle unité est censée posséder les livres les plus fiables. Toutefois, les circonstances varient d'un pays à l'autre et les règles utilisées doivent tenir compte des caractéristiques propres à chacun. Voici quelques suggestions concernant les méthodes pragmatiques et l'ordre à suivre.¹²

1. Tous les travaux de consolidation doivent avoir comme point de départ une analyse des comptes concernés. L'objet de cette analyse est de déterminer s'il y a des transactions internes aux unités à consolider. Il faut donc connaître les relations entre les unités. Certaines unités acquittent-elles des impôts ? Effectuent-elles des achats auprès d'autres unités ou versent-elles des droits à d'autres unités ? Versent-elles des intérêts ? Accordent-elles des subventions ou des prêts à d'autres unités ? Investissent-elles dans d'autres unités ?
2. Une fois les relations établies, il faut déterminer si les transactions peuvent être mesurées ou estimées et si les montants revêtent une certaine importance d'un point de vue analytique.
3. Si les montants sont susceptibles d'être importants, le sont-ils suffisamment pour justifier l'effort de collecte des données et d'autres informations nécessaires à la consolidation ? Il s'agit d'une question d'appréciation, mais il faut toujours tenir pour acquis que l'effort et le coût afférents au montant à consolider doit être directement proportionnel au montant prévu et à son incidence sur les agrégats.
4. On s'en remet fréquemment à la méthode « une partie ». Si on trouve chez une des parties des données démontrant de manière convaincante qu'une transaction a eu lieu, on peut l'attribuer à l'autre partie même si celle-ci ne dispose d'aucune donnée qui en atteste. Lorsque les données d'une unité sont ainsi ajustées pour combler l'absence de tout indice de la transaction, il faut veiller à ce que les livres de cette unité soient modifiés selon les règles.
5. On peut aussi recourir au principe descendant. Il arrive fréquemment que les comptes budgétaires ou les comptes de l'administration centrale soient plus complets, plus à jour, mieux ventilés et plus exacts que ceux des administrations locales. Dans les cas où il est manifeste que l'administration centrale a versé une subvention (ou a effectué toute autre transaction) à une administration locale, la transaction, la date où elle a été effectuée et sa valeur peuvent être attribuées à l'administration locale. De plus, on peut souvent tenir pour acquis que les livres comptables de l'initiateur de la transaction reflètent plus fidèlement la réalité.
6. Dans le cas des transactions sur actifs financiers et sur passifs, on peut tenir pour acquis que les livres comptables du créancier sont les plus fiables. Quant aux prêts, les livres de l'unité créditrice contiennent généralement les informations les plus complètes. Toutefois, compte tenu de l'accent mis depuis peu sur la tenue d'une comptabilité appropriée en matière

¹² La consolidation ne peut jamais être supérieure à l'exactitude obtenue lors de la préparation des données. Ce sujet fera l'objet d'une note distincte.

d'endettement, les livres de l'unité débitrice peuvent parfois être tout aussi fiables. Dans le cas des titres, surtout les titres au porteur, le créancier peut ne pas avoir les informations requises pour une consolidation. Par exemple, lorsqu'une administration centrale émet des titres au porteur dont certains sont acquis par des administrations municipales, il peut arriver qu'elle ne sache pas qui sont les détenteurs des titres, notamment lorsqu'ils sont acquis sur les marchés secondaires. Il faut donc s'en remettre aux livres créditeurs des administrations locales.

III. CONSOLIDATION DU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES — EXEMPLES CHIFFRÉS ¹³

Les exemples chiffrés sont fondés sur une consolidation en **quatre étapes**. Premièrement, on consolide l'unité institutionnelle budgétaire de base de l'administration centrale. L'unité budgétaire consolidée de l'administration centrale est constituée des principaux comptes budgétaires et d'une Caisse nationale de l'éducation.¹⁴ Il est tenu pour acquis que les principaux comptes budgétaires correspondent à un budget unifié : il n'y a pas de distinction entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. Tous les flux entre le budget et la Caisse d'éducation nationale doivent être éliminés et consolidés. Il s'agit d'un cas de consolidation intra-unité — voir le tableau 1 de l'annexe.

La deuxième étape vise à consolider l'administration centrale, laquelle est constituée de l'unité institutionnelle budgétaire de base de l'administration centrale, du Fonds de construction des routes, d'une caisse d'amortissement et d'une caisse de sécurité sociale. Il s'agit là d'un exemple de consolidation d'un sous-secteur comportant plusieurs unités institutionnelles — voir le tableau 2 de l'annexe.

La troisième étape est celle de la consolidation du sous-secteur des administrations locales, lequel est constitué de quatre administrations locales. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il y a généralement peu de postes de consolidation parmi les administrations locales (ou d'États fédérés) et que l'écart entre les données agrégées et les données consolidées est généralement assez mince. On trouvera une illustration de cette consolidation au tableau 3 de l'annexe.

La dernière étape est celle de la consolidation du sous-secteur de l'administration centrale et du sous-secteur consolidé des administrations locales, laquelle permet d'obtenir un secteur consolidé des administrations publiques. On trouvera une illustration de cette consolidation au tableau 4 de l'annexe.

On trouvera dans les chiffriers pertinents les exemples de consolidation de comptes de patrimoine. Le tableau 1 indique le compte de patrimoine de l'administration centrale budgétaire, laquelle comprend

¹³ Ces exemples chiffrés illustrent les *principes* de la consolidation et ne sont pas représentatifs de la structure institutionnelle du secteur des administrations publiques d'un pays particulier.

¹⁴ La Caisse d'éducation nationale a été établie à la demande de bailleurs de fonds/prêteurs étrangers soucieux de retracer les dons et prêts qu'ils fournissent dans le domaine de l'éducation; on s'attend à ce que les fonds provenant de l'extérieur soient complétés par l'apport de fonds budgétaires. Dans cet exemple, la Caisse nationale d'éducation n'est pas une unité institutionnelle distincte. Toutefois, on pourrait faire en sorte qu'une telle caisse soit une unité institutionnelle distincte. Si tel était le cas, la caisse devrait être consolidée avec les autres comptes extrabudgétaires de l'administration centrale, comme l'indique le tableau 2 de l'annexe.

16 Document d'accompagnement du MSFP 2001

toutes les entités budgétaires et la Caisse de l'éducation. Par définition, ce compte de patrimoine est unique puisque les comptes de patrimoine ne peuvent être établis que pour des unités institutionnelles. Le tableau 2 illustre la consolidation des comptes de patrimoine de l'administration budgétaire centrale, de la Caisse de construction des routes, de la caisse d'amortissement et de la caisse de sécurité sociale en un compte de patrimoine consolidé de l'administration centrale. Le tableau 3 illustre le compte de patrimoine du sous-secteur consolidé des administrations locales et le tableau 4 la consolidation des comptes de patrimoine des administrations centrale et locales en un compte de patrimoine du secteur des administrations publiques.

IV. APPENDICE

Tableau 1 : Consolidation de l'unité institutionnelle budgétaire de l'administration centrale

Tableau 2 : Consolidation des unités de l'administration centrale

Tableau 3 : Consolidation inter-administrations des administrations locales

Tableau 4 : Consolidation des unités du secteur des administrations publiques

Tableau 1. Consolidation de l'unité institutionnelle budgétaire de l'administration centrale

L'administration budgétaire centrale consolidée comprend le budget et une Caisse d'éducation nationale ^{1/}

	Budget [1]	Caisse de l'éducation [2]	Données agrégées [3]=[1]+[2]	Ajustement de consolidation [4]	Données consolidées [5]=[3]+[4]
ÉTAT DES OPÉRATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE					
Recettes	5 755	391	6 146	-256	5 890
<i>dont :</i>					
Droits de douanes à recevoir :					
Des ministères de l'administration centrale	53		53	-53	0
Du Fonds de construction des routes	13		13		13
Des administrations locales	9		9		9
Intérêts à recevoir des administrations locales	77		77		77
Ventes à prix de marché aux administrations locales	22		22		22
Subventions à recevoir :					
D'administrations publiques étrangères	235	188	423		423
Du budget		203	203	-203	0
Charges	4 966	380	5 346	-256	5 090
<i>dont :</i>					
Cotisations d'employeur à la caisse de sécurité sociale	217		217		217
Droits de douanes à acquitter par les ministères de l'adm.cent.	53		53	-53	0
Intérêts à payer :					
A la caisse d'amortissement	388		388		388
A la caisse de sécurité sociale	517		517		517
Aux administrations locales	48		48		48
Subventions à verser :					
A la Caisse d'éducation	203		203	-203	0
Au Fond de construction des routes	158		158		158
A la caisse d'amortissement	758		758		758
A la caisse de sécurité sociale	423		423		423
Aux administrations locales (à même le budget)	1 507		1507		1507
Aux administrations locales (à même la Caisse d'éducation)		380	380		380
Résultats d'exploitation nets	789	11	800	0	800
Acquisition nette d'actifs non financiers	1 388	253	1 641	0	1 641
<i>dont :</i>					
Cession aux administrations locales	-63		-63		-63
Financement net	-599	-242	-841	0	-841
Acquisition nette d'actifs financiers	256	33	289	0	289
<i>dont :</i>					
Prêts aux administrations locales	118		118		118
Remboursement de prêts aux administrations locales	-23		-23		-23
Souscription nette d'engagements	855	275	1 130	0	1 130
<i>dont :</i>					
Ventes directes de titres de l'administration centrale à :					
Caisse de sécurité sociale	353		353		353
Administrations locales	55		55		55
Prêts de source étrangère pour la construction d'écoles		291	291		291
Amortissement de prêts de source étrangère		-16	-16		-16
COMPTE DE PATRIMOINE : ^{1/}					
Valeur nette					12 546
Actifs non financiers					215 002
Immobilisations					151 010
Stocks					6 020
Objets de valeur					20 780
Actifs non produits					37 992
Actifs financiers					60 114
Intérieurs					56 977
<i>dont :</i>					
Prêts à des administrations locales					13 415
Extérieurs					3 137
Passifs					263 370
Intérieurs					192 640
<i>dont :</i>					
Titres de l'administration centrale détenus par :					
Caisse d'amortissement					9 635
Caisse de sécurité sociale					24 992
Administrations locales					2 727
Extérieurs					70 730

^{1/} La Caisse d'éducation nationale n'a pas de compte de patrimoine distinct parce qu'elle n'est pas une unité institutionnelle. Si cette entité était une entité institutionnelle distincte, elle aurait été consolidée à titre d'unité extrabudgétaire au tableau 2.

Tableau 2. Consolidation des unités de l'administration centrale

L'administration centrale consolidée comprend l'administration budgétaire centrale consolidée, le Fonds de construction des routes, la caisse d'amortissement et la caisse de sécurité sociale.

	Budgétaire consolidé [5]	Fonds routier [6]	Caisse d'amortis. [7]	Caisse de sécurité sociale [8]	Données agrég. [9]= [5]+[6]+[7]+[8]	Ajustement de consolid. [10]	Données consolidées [11]=[9]+[10]
ÉTAT DES OPÉRATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE							
Recettes	5 890	385	1 347	3 144	10 766	-2 257	8 509
<i>dont :</i>							
Taxe sur le pétrole		177			177		177
Droits de douanes à recevoir :							
Du Fonds de construction des routes	13				13	-13	0
Des administrations locales	9				9		9
Intérêts à recevoir :							
Des administrations locales	77				77		77
De l'administration budgétaire centrale			388	517	905	-905	0
D'autres unités non gouvernementales		10	201	33	244		244
Ventes à prix de marché aux administrations locales	22				22		22
Cotisations sociales :							
Cotisations des employeurs hors adm. publique				957	957		957
Cotisations d'employeur de l'admin. Centrale				217	217		217
Cotisations des salariés				1 030	1 030		1 030
Subventions à recevoir de l'adm. budg. centrale		158	758	423	1 339	-1 339	0
Charges	5 090	36	37	1 419	6 582	-2 257	4 325
<i>dont :</i>							
Charges administratives		23	37	44	104		104
Droits de douanes à verser au budget		13			13	-13	0
Cotisations d'employeur à la caisse de sécurité sociale	217				217		217
Intérêts à payer :							
A la caisse d'amortissement	388				388	-388	0
A la caisse de sécurité sociale	517				517	-517	0
Aux administrations locales	48				48		48
Subventions à verser :							
A la Caisse de construction des routes	158				158	-158	0
A la caisse d'amortissement	758				758	-758	0
A la caisse de sécurité sociale	423				423	-423	0
Aux administrations locales (à même le budget)	1 507				1 507		1 507
Aux administrations locales (à même la Caisse de l'éducation)	380				380		380
Prestations sociales				1 375	1 375		1 375
N Résultats d'exploitations nets	800	349	1 310	1 725	4 184	0	4 184
Acquisition nette d'actifs non financiers	1 641	398	11	27	2 077	0	2 077
<i>dont :</i>							
Cession de terrains à des administrations locales	-63				-63		-63
N Financement net	-841	-49	1 299	1 698	2 107	0	2 107
Acquisition nette d'actifs financiers	289	1	1 299	1 698	3 287	-353	2 934
<i>dont :</i>							
Prêts aux administrations locales	118				118		118
Remboursements de prêts par les admin. locales	-23				-23		-23
Acquisition de titres de l'admin. centrale sur le marché			1 043		1 043		1 043
Acquisition de titres de l'admin. centrale sur le marché				1 300	1 300		1 300
Acquisition de titres de l'AC (nouvelles émissions)				353	353	-353	0
Souscription nette d'engagements	1 130	50	0	0	1 180	-353	827
<i>dont :</i>							
Ventes directes de titres de l'AC à :							
Caisse de sécurité sociale	353				353	-353	0
Administrations locales	55				55		55

Tableau 2. Consolidation des unités de l'administration centrale

L'administration centrale consolidée comprend l'administration budgétaire centrale consolidée, le Fonds de construction des routes, la caisse d'amortissement et la caisse de sécurité sociale.

COMPTES DE PATRIMOINE CONSOLIDÉS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE :

Valeur nette	12 546	8 839	37 096	15 119	73 600	0	73 600
Actifs non financiers	215 802	19 952	12 301	2 744	250 799	0	250 799
Immobilisations	151 010	15 407	11 916	2 727	181 060		181 060
Stocks	6 020	4 545	385	17	10 967		10 967
Objets de valeur	20 780	0	0	0	20 780		20 780
Actifs non produits	37 992	0	0	0	37 992		37 992
Actifs financiers	60 114	9 210	24 992	12 408	106 724	-34 627	72 097
Intérieurs	56 977	9 210	24 992	9 635	100 814	-34 627	66 187
<i>dont :</i>							
Prêts aux administrations locales	13 415		0	0	13 415		13 415
Titres de l'administration centrale			24 992	9 635	34 627	-34 627	0
Extérieurs	3 137	0	0	2 773	5 910		5 910
Passifs	263 370	20 323	197	33	283 923	-34 627	249 296
Intérieurs	192 640	6 836	197	33	199 706	-34 627	165 079
<i>dont :</i>							
Titres de l'administration centrale détenus par :							
Caisse d'amortissement	9 635				9 635	-9 635	0
Caisse de sécurité sociale	24 992				24 992	-24 992	0
Administrations locales	2 727				2 727		2 727
Extérieurs	70 730	13 487	0	0	84 217		84 217

Tableau 3. Consolidation interadministrations des administrations locales

Les administrations locales consolidées comprennent les administrations locales A, B, C et D.

	Administrations locales				Données agrégées [12]=A+B+C+D	Ajustement de consolid. [13]	Données consolidées [14]=[12]+[13]
	A	B	C	D			
ÉTAT DES OPÉRATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES :							
Recettes	1 194	923	599	428	3 144	-49	3 095
<i>dont :</i>							
Intérêts à recevoir afférents aux titres de l'admin. centrale	15	13	11	9	48		48
Ventes à d'autres administrations locales	16	9	5	7	37	-37	0
Subventions à recevoir :							
De l'administration centrale (budget)	621	458	240	188	1 507		1 507
De l'administration centrale (Caisse de l'éducation)	103	91	111	75	380		380
Des autres administrations locales	5	3	2	2	12	-12	0
Charges	833	705	463	293	2 294	-49	2 245
<i>dont :</i>							
Droits de douanes à verser à l'administration centrale (budget)	6	0	3	0	9		9
Achats auprès d'établissements marchands de l'AC	17	5	0	0	22		22
Achats auprès des administrations locales	14	9	8	6	37	-37	0
Intérêts à verser à l'administration centrale	25	21	14	7	67		67
Subventions à verser à d'autres administrations locales	1	4	4	3	12	-12	0
Résultats d'exploitation nets	361	218	136	135	850	0	850
Acquisition nette d'actifs non financiers	401	225	153	137	916	0	916
<i>dont :</i>							
Acquisition de terrains de l'administration centrale		63			63		63
Financement net	-40	-7	-17	-2	-66	0	-66
Acquisition nette d'actifs financiers	5	31	13	14	63	0	63
<i>dont :</i>							
Acquisition de titres de l'AC (nouvelles émissions)	8	20	16	11	55		55
Souscription nette d'engagements	45	38	30	16	129	0	129
<i>dont :</i>							
Prêts provenant de l'administration centrale	34	28	24	32	118		118
Remboursements de prêts provenant de l'AC	-9	-7	-6	-1	-23		-23
COMPTES DE PATRIMOINE CONSOLIDÉS DES ADMINISTRATIONS LOCALES							
Valeur nette							29 389
Actifs non financiers							46 026
Immobilisations							28 116
Stocks							2 157
Objets de valeur							265
Actifs non produits							15 488
Actifs financiers							6 080
Intérieurs							5 992
<i>dont :</i>							
Titres de l'admin. centrale détenus par les administrations locales							2 727
Extérieurs							88
Passifs							22 717
Intérieurs							22 717
<i>dont :</i>							
Prêts de l'administration centrale aux administrations locales							13 415
Extérieurs							0

Tableau 4. Consolidation du secteur des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques consolidé comprend l'administration centrale consolidée et le sous-secteur consolidé des administrations locales

	Administration centrale consolidée [11]	Administrations locales consolidées [14]	Données agrégées [15]=[11]+[14]	Ajustement de consolidation [16]	Secteur des admini. publ. consolidé [17]=[15]+[16]
ÉTAT DES OPÉRATIONS DES ADMINSTRATIONS PUBLIQUES					
Recettes	8 509	3 095	11 604	-2043	9 561
<i>dont :</i>					
Droits de douanes à recevoir des administrations locales	9		9	-9	0
Intérêts à recevoir :					
Des administrations locales	77		77	-77	0
De l'administration centrale		48	48	-48	0
Ventes aux administrations locales (conditions de marché)	22		22	-22	0
Subventions à recevoir :					
Du budget de l'administration centrale		1 507	1 507	-1507	0
De la Caisse de l'éducation de l'administration centrale		380	380	-380	0
Charges	4 325	2 245	6 570	-2043	4 527
<i>dont :</i>					
Droits de douanes à verser à l'administration centrale		9	9	-9	0
Achats d'établissements marchands de l'administration centrale		22	22	-22	0
Intérêts à payer :					
Aux administrations locales	48		48	-48	0
A l'administration centrale		77	77	-77	0
Subventions à verser :					
Aux administrations locales (provenant du budget)	1 507		1 507	-1507	0
Aux admin. locales (provenant de la Caisse de l'éducation)	380		380	-380	0
Résultats d'exploitation nets	4 184	850	5 034	0	5 034
Acquisition nettes d'actifs non financiers	2 077	916	2 993	0	2 993
<i>dont :</i>					
Cession de terrains aux administrations locales	-63		-63	63	0
Acquisition d'immeubles de l'administration centrale (budget)		63	63	-63	0
Financement net	2 107	-66	2 041	0	2 041
Acquisition nette d'actifs financiers	2 934	63	2 997	-150	2 847
<i>dont :</i>					
Prêts de l'administration centrale aux admin. locales	118		118	-118	0
Remboursements de prêts par les administrations locales	-23		-23	23	0
Acquisition de titres de l'AC (nouvelles émissions)		55	55	-55	0
Souscription nette d'engagements	827	129	956	-150	806
<i>dont :</i>					
Prêts de l'administration centrale aux administrations locales		118	118	-118	0
Remboursements de prêts de l'administration centrale		-23	-23	23	0
Ventes directes de titres de l'AC aux administrations locales	55		55	-55	0
COMPTES DE PATRIMOINES CONSOLIDÉS DU SECTEUR DES ADMINSTRATIONS PUBLIQUES					
Valeur nette	76 344	29 389	105 733	0	105 733
Actifs non financiers	253 543	46 026	299 569	0	299 569
Immobilisations	183 787	28 116	211 903		211 903
Stocks	10 984	2 157	13 141		13 141
Objets de valeur	20 780	265	21 045		21 045
Actifs non produits	37 992	15 488	53 480		53 480
Actifs financiers	72 097	6 080	78 177	-16 142	62 035
Intérieurs	66 187	5 992	72 179	-16 142	56 037
<i>dont :</i>					
Prêts de l'admin. centrale aux administrations locales	13 415		13 415	-13 415	0
Titres de l'admin. centrale détenus par des admin. locales		2 727	2 727	-2 727	0
Extérieurs	5 910	88	5 998		5 998
Passifs	249 296	22 717	272 013	-16 142	255 871
Intérieurs	165 079	22 717	187 796	-16 142	171 654
<i>dont :</i>					
Titres de l'admin. centrale détenus par les admin. locales	2 727		2 727	-2 727	0
Prêts de l'administration centrale aux administrations locales		13 415	13 415	-13 415	0
Extérieurs	84 217	0	84 217		84 217