

Le projet de réforme de la comptabilité de la dette de l'Etat fédéral

Claude LEGRAIN

Senior Budget Expert
Agence de la Dette - SPF Finances

ABSTRACT ABSTRACT

For its management transactions on the Federal Government Debt, the Debt Department within the Administration of the Treasury has been developing a system of double-entry book-keeping pursuant to the provisions included in the Law of 22 May 2003 and to the accounting standards set up by the Committee for the standardization of public accountancy. The project provides for an interface making it possible to integrate into FEDCOM the accounting data leading to a budgetary allocation. Following a first phase of analysis and a second phase for the choice of the accounting software, the project has been in its implementation phase since January 2008. The new system of debt book-keeping should be operational at the beginning of the year 2010.

Keywords: debt management, public sector accounting, Belgium

JEL Classification Code: H63, H83

1

Le contexte : la réforme de la comptabilité de l'Etat fédéral - «FEDCOM »

La loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale stipule que le compte général de l'Etat est établi sur la base d'un plan comptable normalisé intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales, et que le compte annuel comprend le compte d'exécution du budget, le compte de résultat et le bilan. Cette loi a également créé la Commission de normalisation de la comptabilité publique (CNCP), chargée de la mise au point de la réforme tant dans ses aspects légaux que dans ses aspects comptables proprement dits. Les travaux de la CNCP se sont déroulés de 1993 à 2003 et ont abouti à la loi du 22 mai 2003 portant organisation de la comptabilité de l'Etat fédéral et à un projet d'arrêté royal fixant le plan comptable.

La loi du 22 mai 2003 pose le principe et précise les modalités fondamentales de la tenue en parallèle d'une comptabilité générale en partie double et d'une comptabilité budgétaire. Ces deux comptabilités sont établies en termes de droits constatés et se réfèrent au plan comptable général (PCG) tracé par la CNCP. La mise en œuvre de cette importante réforme comptable, appelée FEDCOM, a été confiée à un groupe de travail. De son côté, l'Administration de la trésorerie a également chargé un groupe de travail de la mise en place du nouveau système comptable spécifiquement pour les opérations de la gestion de la dette de l'Etat fédéral.

Toutefois, reflétant un changement de vision du Ministre ayant la réforme de la comptabilité publique dans ses attributions, à savoir le Ministre du budget, une décision du Conseil des Ministres du 19 mars 2004 a réorienté le projet de réforme comptable vers un objectif nettement moins ambitieux, à savoir la mise en œuvre de la seule comptabilité budgétaire, la comptabilité générale en partie double étant mise de côté. Cette décision a eu pour conséquence le report de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003.

Actuellement, la loi de 2003 n'est toujours pas d'application mais les travaux du groupe de travail « FEDCOM » ont repris depuis peu leur orientation première, à savoir la mise en place à la fois de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale en partie double.

2 Le « cavalier seul » de la dette en matière de comptabilité générale

Stimulée par Monsieur Brouhns, ancien président de la CNCP et ardent partisan de la réforme comptable complète telle que prévue par la loi de 2003, l'Administration de la trésorerie a obtenu, en avril 2005, l'autorisation du Ministre des Finances de mettre en place la comptabilité générale en partie double pour la gestion de la dette tout en veillant à une parfaite cohérence par rapport à la réforme FEDCOM.

Parmi les arguments plaidant en faveur de l'application de la réforme comptable complète figure en premier lieu la plus-value incontestable que peut apporter la tenue d'une comptabilité en partie double en termes d'image et d'informations comptables, financières et patrimoniales, par rapport à la comptabilité publique actuelle qui enregistre uniquement les opérations sur base des flux de caisse. Cette plus-value, par ailleurs largement commentée dans l'exposé des motifs de la loi du 22 mai 2003, est d'autant plus importante dans le domaine de la gestion de la dette publique en raison de l'encours élevé de celle-ci ainsi que de la grande diversité et de la complexité des opérations qui en caractérisent la gestion. Parmi les avantages de la comptabilité en partie double pour la gestion de la dette figure en premier lieu l'enregistrement en temps réel au bilan, par des écritures comptables générées dès la constatation des droits, des opérations modifiant l'encours de la dette et le portefeuille des actifs financiers détenus par l'Etat. Dans le système de comptabilité actuelle, la mise à jour de l'encours de la dette et du portefeuille d'actifs financiers fait l'objet d'un reporting statistique sans lien comptable avec les imputations dans les comptes et sur le budget. Il en est pour preuve que la situation de la dette est établie en valeur nominale alors que les imputations portent sur les montants payés. Un second exemple concerne les intérêts courus et non échus et les primes d'émission à répartir dans les charges d'intérêt qui, dans la comptabilité en partie double, sont portées au bilan et en compte de résultat. Ces éléments ne sont pas pris en considération dans la comptabilité actuelle. Il en est de même pour les écarts de conversion de change et pour les écarts de valeur de certains instruments dérivés, ainsi que pour la plupart des pertes et gains en capital.

Un second argument évoqué est d'ordre informatique. La société GL-TRADE, qui a développé et fourni la base de données dans laquelle est centralisée la majeure partie des opérations de la gestion de la dette (logiciel TRADIX), a développé par la suite un module complémentaire de back office et de comptabilité permettant de traduire en écritures comptables, automatiquement et sans interface supplémentaire, les données validées dans TRADIX par le back office.

L'accord donné par le Ministre a relancé le projet comptable de la dette. Le groupe de travail s'est davantage structuré sous la direction d'un chef de projet, et un contrat portant sur l'acquisition du module back-office et comptabilité de TRADIX et sur 180 jours de consultance/formation a été signé le 19 décembre 2007 entre le Trésor et la société GL-TRADE. Les prestations de GL-TRADE ont débuté en janvier 2008.

3 Le périmètre de la réforme comptable de la dette : les opérations de gestion de la dette de l'Etat fédéral

Par opérations de la gestion de la dette, il faut entendre les emprunts et placements contractés dans le cadre du financement de l'Etat fédéral et de la gestion journalière de la position de trésorerie, les crédits octroyés par le Trésor à d'autres organismes du secteur des administrations publiques et les dépôts effectués par ces organismes auprès du Trésor, l'utilisation de tous produits financiers contribuant à optimiser le coût de l'endettement et la gestion des risques financiers et, bien entendu, les charges et produits découlant de ces opérations. Sont également visées les dettes contractées par certains organismes distincts de l'Etat fédéral mais dont tout ou partie des charges incombent à celui-ci, de même que les bons du Trésor remis à certains organismes internationaux pour le financement des projets de développement.

4 L'analyse et la mise en production

La première tâche du groupe de travail est de définir les schémas de règles comptables dont les principaux paramètres sont les suivants:

- ▶ **Les opérations** de la gestion de la dette, qui sont encodées dans TRADIX (« deals »): émission et remboursement d'emprunts et de placements, rachat, achat et revente de titres ou d'options, paiement et réescompte des intérêts et primes d'émission, octroi de prêts, conclusion et annulation de swaps et autres dérivés etc...
- ▶ **Les produits**, qui sont classés dans TRADIX par portefeuilles : OLO, bons d'Etat, emprunts interbancaires, placements, swaps d'intérêt, swaps de change, achats à terme de devises, options, etc...

- ▶ **Les évènements** du cycle de vie d'un produit qui déclenchent des écritures comptables : naissance, clôture de la période comptable, extinction à l'échéance, annulation prématurée, échéance d'intérêt;
- ▶ **La date de l'imputation** : date du droit (du contrat), date de clôture, date valeur pour les opérations entraînant un dénouement financier (date de versement);
- ▶ **Les écritures** à générer, et donc **les comptes** du PCG à imputer;
- ▶ **Le lien** éventuel des comptes du PCG avec des **postes budgétaires** (articles de recettes, allocations de base) ;
- ▶ **Le montant à imputer**, celui-ci pouvant faire l'objet, du moins pour les écritures faisant naître un droit, soit d'une saisie, soit d'un calcul dans TRADIX.

L'élaboration des règles comptables a donné lieu à de nombreuses adaptations du PCG à partir du 4ème chiffre (niveau de la sous-rubrique). Ces adaptations ont été communiquées au groupe de travail FEDCOM.

Dans un second stade, l'équipe informatique de l'Agence de la dette, assistée par les consultants de GL-TRADE, s'attache à vérifier la faisabilité technique des règles, procède le cas échéant aux adaptations nécessaires dans TRADIX et met en place les processus informatiques de génération des écritures. Lorsque les tests sont concluants, les règles sont mises en production.

Les écritures comptables générées par le système sont contrôlées et validées par le service de la comptabilité de la dette. La vérification des écritures de dénouement (cfr. infra) est effectuée sur base de l'extrait financier (extrait BNB). La constatation de différences (ex : différences d'arrondi) donne lieu à des écritures de correction passées manuellement.

Des réunions d'avancement et de pilotage réunissant groupe de travail et consultants sont organisées régulièrement.

5 Etat d'avancement du projet

En ce début d'année 2009, la quasi-totalité des opérations en euros, hormis les produits dérivés, sont en production. Il s'agit des opérations portant sur les OLOS, les bons d'Etat et autres emprunts publics et privés, les emprunts et prêts interbancaires, les certificats de trésorerie et bons du Trésor (BTB-Belgian Treasury Bills) en euros, les bons du Trésor émis pour le Fonds de vieillissement, les opérations de cession –rétrocession (REPO, REVERSE REPO), les dépôts des organismes publics auprès du Trésor et les dépôts effectués dans le cadre de conventions de « collateral »⁽¹⁾.

Les règles comptables se rapportant aux opérations en devises et aux produits dérivés sont en phase d'analyse et d'implémentation. Leur mise en production devrait avoir lieu dans les trois prochains mois.

Il reste encore à mettre au point les règles comptables afférentes à des opérations spécifiques plus accessoires par rapport à la gestion de la dette en tant que telle. Il s'agit notamment des bons du Trésor sans intérêt émis au profit des organismes internationaux et des dettes émises par des organismes distincts mais reprises par l'Etat fédéral. Il reste également à examiner la question de l'intégration de tous les comptes financiers ayant un impact sur la position journalière de trésorerie, les aspects du reporting comptable, la définition des liens avec la comptabilité budgétaire et la constitution du bilan de départ.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de l'outil comptable se déroule conformément au timing prévu en dépit des difficultés rencontrées. Ces difficultés ont trait bien entendu à l'ampleur du paramétrage résultant de la complexité des opérations, mais également à des problèmes d'ordre organisationnel et de ressources humaines. Concernant l'ampleur du paramétrage, les difficultés proviennent le plus souvent de spécificités propres aux pouvoirs publics et aux cadres comptables auxquels ils se rattachent (PCG, SEC 95/ EDP⁽²⁾- cfr. infra). Citons à titre d'exemples la distinction faite dans les comptes du PCG selon que la contrepartie d'une opération est une entité comptable soumise ou non soumise au PCG, l'application de certaines règles SEC 95 ou EDP (cfr infra) comme la proratisation des primes d'annulation de swaps ou l'imputation des intérêts de la dette en devises sur base des cours de change moyens. Les difficultés rencontrées sur le plan organisationnel et des ressources

(1) Les conventions de « collateral » constituent un outil de gestion du risque de crédit afférent aux produits dérivés et aux REPO. Elles donnent lieu à la constitution de dépôts auprès du Trésor par chaque contrepartie, dont le montant correspond à la valeur de marché des instruments visés. Ces dépôts garantissent le risque de défaillance de la contrepartie.

(2) Système Européen des Comptes, version de 1995 dont les règles et les principes permettent d'établir les comptes nationaux selon un schéma uniforme sur le plan international. Le SEC 95 est, sauf adaptations concernant certains points particuliers, le schéma comptable de référence du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (EDP).

humaines sont liées au changement des méthodes de travail et résident également dans la surcharge de travail de l'équipe comptable qui, jusqu'à instruction contraire mais au moins jusqu'à la fin de l'année 2009, doit s'impliquer dans la mise en place de la nouvelle comptabilité tout en continuant la tenue de la comptabilité traditionnelle. Dans l'état actuel des choses, on peut estimer que le nouveau système comptable sera opérationnel pour le début de l'année 2010.

6 Les grands principes de la nouvelle comptabilité de la dette

- ▶ La production d'un bilan et d'un compte de résultat.
Dans la mesure où la comptabilité générale en partie double n'est pas (encore) d'application pour l'ensemble des départements de l'Etat fédéral et jusqu'à l'intégration des données comptables de la dette dans FEDCOM, les montants portés au débit et au crédit des comptes financiers du bilan de la dette (sous-classe 55- comptes Banque et caisse) s'équilibreront mutuellement uniquement à concurrence de la part des fonds récoltés par l'Agence de la dette pour couvrir les dépenses de la gestion de la dette. Cela ne sera toutefois pas le cas pour ce qui est des fonds récoltés par l'Agence de la dette pour le financement des dépenses de l'Etat, autres que les dépenses de la gestion de la dette. Il en va de même pour les dépenses de la gestion de la dette financées par les recettes générales du Trésor autres que celles récoltées par l'activité de l'Agence de la dette. Ces soldes devraient être équilibrés dans FEDCOM par les soldes de comptes financiers propres à d'autres départements fédéraux.
- ▶ Le fractionnement de l'exercice comptable annuel en périodes comptables mensuelles au terme desquelles un bilan et un compte de résultat peuvent être produits.
- ▶ Les données de la comptabilité générale de la dette seront transférées mensuellement par une interface dans FEDCOM, qui en tirera les données budgétaires sur base des comptes du PCG ayant un lien budgétaire (lien de rapport $\frac{1}{1}$ entre les comptes PCG et les poste du budget -allocations de base et articles de recette). Le Service de la dette assurera néanmoins le suivi de sa propre comptabilité budgétaire.
- ▶ Les opérations sont imputées sur base des droits constatés tels que définis dans la loi du 22 mai 2003, et cela à la fois dans la comptabilité

générale et dans la comptabilité budgétaire. Ce principe est conforme à la comptabilité « de transactions » du SEC 95.

- ▶ Il y a lieu de distinguer deux types d'écritures : les écritures « de droit », qui créent, modifient ou éteignent un droit ou un engagement dans le chef de l'Etat fédéral, et les écritures « de dénouement », qui apurent les comptes « montants à payer » ou « montants à recevoir » mouvementés par des écritures de droit donnant lieu à un flux financier. Les écritures de droit et la plus grande partie des écritures de dénouement sont générées automatiquement par le module comptable sur base des nouvelles transactions ou sur base des échéanciers (transactions existantes). Au niveau du service de la comptabilité, l'écriture de droit est validée sur base des pièces ayant généré l'opération, tandis que l'écriture de dénouement est validée sur base de la pièce de paiement (extrait financier).
- ▶ Les écritures de droit ne donnant pas lieu à un dénouement financier sont notamment les écritures de clôture d'exercice ou de période comptable telles que :
 - ▷ le réescompte au bilan par imputation en compte de charges et produits des intérêts courus et non échus et autres primes à proratiser (différences d'émission, primes d'annulations de swap, ..),
 - ▷ l'imputation des écarts de conversion de change et autres écarts de valeur (par ex. pour certains produits dérivés),
 - ▷ le reclassement des dettes et actifs financiers contractés à plus d'un an et échéant dans les douze mois à venir.
- ▶ Certaines opérations concernant principalement les titres au porteur (émis avant la loi sur la dématérialisation), donneront lieu à des écritures manuelles.
- ▶ Les écritures de clôture relatives au réescompte des intérêts et des primes à proratiser, aux écarts de conversion de change et aux écarts de valeur sont extournées au début de l'exercice et au début de la période comptable.

7 Les règles d'imputation

Les règles d'imputation sont alignées sur les règles définies dans le cadre de l'application du protocole EDP⁽³⁾, lesquelles sont pour la plupart reprises dans le SEC 95.

- ▶ Conformément à la définition de la dette publique contenue dans le Règlement des Communautés européennes 3605/93 (modifié par le règlement (CE) 475/2000) relatif à la procédure « EDP », les dettes sont enregistrées au bilan à la valeur nominale. Il en est de même pour les actifs financiers, hormis certains produits dérivés.
 - ▷ La différence d'émission (prime d'émission), soit la différence entre le prix payé à l'émission et la valeur nominale (au pair) des titres souscrits, dont le but est d'ajuster le rendement découlant du taux d'intérêt facial aux conditions du marché est, selon le signe, comptabilisée dans un compte de régularisation d'actif (charges à reporter) ou de passif (produits à reporter). Ces comptes sont amortis sur la durée de vie de l'instrument correspondant par une imputation à titre d'intérêt (proratisé). Les intérêts précomptés (déduits du produit de l'émission) propres à certains instruments à court terme (Certificats de trésorerie, BTB) et aux emprunts à coupon zéro sont comptabilisés de manière analogue aux différences d'émission.
 - ▷ Les frais et commissions d'intermédiation, telles que les commissions de placement des emprunts, sont imputés *in globo* en compte de résultat au moment où ils sont dus, à titre de prestations de service.
 - ▷ Dans un but d'information, il a été décidé de comptabiliser certains produits dérivés dans le bilan sur base de leur valeur de marché (marked to market). C'est le cas pour les swaps de taux d'intérêt (IRS), les options de change et les produits dérivés à terme. Il en ressort des écarts de valeur (ou de conversion de change) lors des clôtures comptables et, pour les options et dérivés à terme, des pertes ou gains en capital (ou de change) à la date de règlement (échéance).

(3) Le protocole EDP prévoit certaines dérogations par rapport au SEC 95 concernant les produits dérivés. C'est le cas des flux d'intérêt des swaps et des FRA et des primes d'annulation (proratisées) des swaps d'intérêt, qui sont considérés comme des transactions financières dans le SEC 95 (donc sans impact sur le déficit SEC) mais comme des intérêts (proratisés) pour le protocole EDP (avec impact sur le déficit EDP).

- ▶ Respect des règles SEC 95 ou EDP- quelques points particuliers.
 - ▷ Les intérêts imputés dans le compte de résultat d'une période comptable sont les intérêts courus sur cette période. Des sous-comptes spécifiques du compte de résultat permettent cependant d'identifier les intérêts échus.
 - ▷ Les intérêts en devises sont comptabilisés en compte de résultat sur base du cours de change moyen de la période courue.
 - ▷ Les intérêts afférents aux swaps IRS sont imputés à titre d'intérêt, selon les règles évoquées aux deux points précédents.
 - ▷ Les différences d'émission sont proratisées sur la durée de l'instrument sous-jacent et imputées sur cette base à titre d'intérêt.
 - ▷ La règle portant sur les différences d'émission s'applique également aux primes encaissées ou décaissées lors de l'annulation de swaps IRS.
 - ▷ Pour les accords de taux d'intérêt futurs (« Forward exchange swaps ou FRA »), les primes encaissées ou décaissées à la date de règlement ou avant cette date sont imputées *in globo* à titre d'intérêt.
 - ▷ Les primes encaissées ou décaissées respectivement lors de la vente ou de l'achat d'options sont comptabilisées à titre de gains ou pertes en capital.
 - ▷ Lors de remboursements anticipés d'emprunts, lors de rachats, d'achats et de reventes de titres, la différence constatée entre le prix de la transaction hors intérêts courus et la valeur nominale est comptabilisée comme un gain ou une perte en capital.
 - ▷ Les écarts de conversion de change sur l'encours des dettes et des créances en devises et sur les swaps de devises (« currency swaps ») sont imputés en compte de résultat à chaque clôture comptable. Il en va de même pour les différences de change actées à l'échéance de remboursement.
 - ▷ Aux échéances d'intérêt en devises, les différences de change constatées entre le cours de change moyen de la période d'intérêt et le cours de change appliqué au paiement (cours de change du jour) sont imputées en compte de résultat à titre de gains ou pertes en capital.
 - ▷ Les swaps de devises (« currency swaps ») sont comptabilisés dans le bilan au sein des sous-classes de dettes auxquelles ils se rapportent, et cela tant pour les capitaux à recevoir que pour les capitaux à payer.

- ▷ Les charges et produits d'intérêts des swaps sont comptabilisés au sein des sous-classes d'intérêt du compte de résultat relatives aux dettes auxquelles ils se rapportent, et cela tant pour les intérêts à recevoir que pour les intérêts à payer.
- ▷ Les fonds récoltés dans le cadre d'opérations de cession – rétrocession de titres (REPO) sont comptabilisés comme emprunts.
- ▷ Les fonds placés dans le cadre d'opérations de cession-rétrocession (REVERSE REPO) sont comptabilisés comme placements de trésorerie.
- ▷ Les dépôts des organismes publics auprès du Trésor de même que les dépôts « collateral » des institutions financières sont comptabilisés comme des composantes de la dette.

8 Conclusion

La plus-value en matière d'informations financières et patrimoniales qu'apportent la comptabilité en partie double et le plan comptable général par rapport à la comptabilité publique existante, basée essentiellement sur les flux de caisse, est largement reconnue et a constitué un des éléments déterminants du projet de réforme comptable FEDCOM lancé au début des années 2000 suite aux travaux de la CNCP. Cette plus-value, d'autant plus importante dans le domaine de la gestion de la dette vu l'importance des capitaux en jeu et vu la complexité des opérations et des produits financiers, a également été un facteur déterminant dans la décision d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de la réforme comptable complète conforme à la loi du 22 mai 2003 pour les opérations de la dette. Un autre facteur important a été le degré d'automatisation élevé qui pouvait être atteint dans la génération des écritures comptables grâce à la base de données financière existante qui centralise les données de la dette et à laquelle pouvait se greffer un module de comptabilité en partie double sans interface supplémentaire.

Bien qu'un travail important reste à réaliser, particulièrement en ce qui concerne la constitution d'un bilan de départ, les aspects du reporting comptable et l'intégration dans FEDCOM, le projet est en bonne voie et la nouvelle comptabilité de la dette devrait être opérationnelle au début de l'année 2010.