

Colloque ACN

26 novembre 2021

L'appréhension des **situations exceptionnelles et de leurs conséquences pour la Comptabilité Nationale (CN)** est présente dans le SCN 1993 (de même que le SCN 2008) et esquissée dans le SEC (SEC 2010). En fait, ce sont surtout les destructions d'actifs dues à des catastrophes (naturelles, technologiques, politiques...) qui sont visées, avec un enregistrement au compte « autres changements de volume d'actifs », compte introduit par le SCN 1993 afin de décrire les variations de valeur des patrimoines autres que celles reprises aux comptes de capital/financier et compte de réévaluation (gains et pertes de détention). Par ailleurs, le SCN consacre quelques développements à la **notion de pertes et dommages** et à leur traitement dans les comptes nationaux, par exemple dans le cas de productions agricoles. Reste que ni le SCN, encore moins le SEC, n'abordent ces questions de **façon systémique** et ignorent les situations de crise due à des pandémies de grande ampleur et les décisions politiques et administratives qui peuvent les accompagner.

Je traiterai ici de quatre points, liés entre eux, et qui pourraient appeler à mon sens des évolutions pour les systèmes de CN :

- Que doit-on entendre par « situations exceptionnelles » pour la CN et doit-on distinguer plusieurs catégories ?
- Quels traitements retenir pour les pertes et dommages engendrés par ces situations, en abordant également le cas d'autres types de pertes et dommages, comme les pertes courantes ?
- Comment appréhender les différents types de transferts publics que peuvent entraîner les situations exceptionnelles, plus précisément la compensation en tout ou partie des pertes et dommages ?
- La couverture assurantielle étant une des formes possibles de prise en charge des dommages, quelles pourraient être les incidences en ce qui concerne le traitement en CN des flux liés à l'assurance de dommage ?

1. Pour une formalisation plus précise en CN de la notion de « situation exceptionnelle »

Je l'ai rappelé précédemment, la notion de « situation exceptionnelle » est présente dans le SCN et le SEC (voir par exemple les § 6.08 et 6.09 du SEC 2010), en tant que « phénomènes à caractère exceptionnel, de grande ampleur et identifiables entraînant la destruction d'actifs économiques ». Sont mentionnées dans ce cadre les situations de catastrophes naturelles (tremblements de terre, éruptions volcaniques, raz-de-marée, ouragans, sécheresses...), des situations de guerre, émeutes et autres événements politiques, des situations de risques technologiques de grande ampleur (rejets massifs de substances toxiques, radioactives...).

Le point commun de telles situations est qu'elles affectent avant tout le volume et la structure des actifs, **en particulier des actifs fixes** (produits et non-produits, comme les terres dans ce dernier cas), y compris d'ailleurs certains actifs financiers. Les pertes et dommages qui en résultent font partie de la variation de valeur des patrimoines correspondants, à enregistrer au **compte des « autres changements de volume d'actifs »**. Cet enregistrement permet de décrire en effet la réduction des valeurs patrimoniales qui résulte de phénomènes exceptionnels, sans incidences sur les productions et les valeurs ajoutées de l'exercice, y compris la valeur ajoutée déduction faite de la CCF (valeur ajoutée « nette »).

En fait, ni le SCN, ni le SEC n'envisagent le cas de situations exceptionnelles **pouvant affecter directement le processus de production**, c'est-à-dire des situations générant des pertes immédiates de production de grande ampleur, sans que pour autant les capacités de production ne soient entamées à court terme. Toutefois, le SCN cite le cas des **productions agricoles prenant la forme de travaux en cours** (animaux et végétaux) et touchées, par exemple, par des phénomènes climatiques exceptionnels (sécheresses, épidémies, calamités de grande ampleur...). Dans ce cas, le SCN prévoit que les productions agricoles soient directement diminuées en raison des pertes engendrées par ces catastrophes, les pertes n'étant alors pas traitées comme « autre changement de volume » sur travaux en cours. Ce type de cas est considéré par le SCN, semble-t-il, comme une dérogation au traitement général (le SEC ne traite pas semble-t-il de ce cas).

On peut considérer que la situation générée par **l'arrêt massif des activités économiques (et sociales)** suite aux décisions politiques et administratives en raison de la pandémie de Covid 19 entre bien dans le champ des « situations exceptionnelles ». Pour autant, les pertes de production entraînées par cet arrêt ne devraient pas être appréhendées comme un « autre changement de volume d'actifs » mais bien comme une réduction de niveaux des productions et des valeurs ajoutées. Il s'agit d'une forme différente de « situation exceptionnelle » en regard de celles envisagées par le SCN et le SEC. En réalité, ce n'est pas tant la genèse du phénomène qui les distingue (le SEC cite d'ailleurs, comme on l'a noté plus haut, les événements politiques comme pouvant être à l'origine d'une situation exceptionnelle) que **le type d'actif en cause** : actifs fixes (produits ou non produits) dans un cas, actifs sous la

forme de travaux en cours ou de stocks dans l'autre cas. En ce sens, le cas des productions agricoles sous forme de travaux-en cours prévu par le SCN serait un cas particulier d'une problématique plus générale, à savoir des situations de nature exceptionnelle impactant directement les travaux en cours de production, que la production soit enregistrée dans les comptes sous la forme ou non de travaux en cours (pour des raisons pratiques notamment).

Dans ces conditions, deux grands types de « situations exceptionnelles » devraient être distingués en CN, à savoir :

- **Les situations exceptionnelles affectant le volume et la structure des actifs fixes**, que ceux-ci soient des actifs fixes produits ou des actifs fixes non-produits, et quelle que soit la genèse de telles situations. Dans ce cas, les pertes et dommages (« pertes-catastrophes ») constituent bien un « autre changement de volume d'actifs », sans conséquence immédiate sur la mesure des productions et des valeurs ajoutées. Celles-ci, en revanche, peuvent être fortement affectées par la suite.
- **Les situations exceptionnelles affectant directement, sur un plan analytique, le volume des travaux en cours de production**, quelle que soit le domaine d'activité (agriculture, industrie, services...) concernée et quelle que soit, là aussi, la genèse de telles situations. Cette approche vaut également dans le cas où, pour des raisons pratiques, le système « se passe » d'enregistrer au départ la production sous forme de travaux en cours mais seulement sous la forme de ventes (ou équivalents) ou de stocks de produits finis.

Les deux formes de situations exceptionnelles **peuvent se combiner** en pratique.

2. Retour sur la notion de pertes et dommages et son traitement en CN

Le cas des situations exceptionnelles conduit à revenir sur la notion de **pertes et dommages et leur traitement en CN**. En effet, les pertes et dommages ont tendance à s'amplifier et à se diversifier, pour des raisons diverses : évolutions environnementales, liées en particulier au changement climatique, contexte politique, géopolitique et sociétal...

On peut considérer que **trois types de pertes et dommages peuvent être distingués en CN**, cette distinction étant plus ou moins présente explicitement dans le SCN (1993 et 2008) :

- **Les pertes et dommages courants**, susceptibles d'intervenir de façon répétée et régulière dans le processus de production, de commercialisation ou de transport. Les causes en sont diverses : défauts de fabrication, pertes lors du transport, vols et autres détériorations, caractère périssable des produits... À

noter que ces pertes et dommages ne concernent pas les ménages dans leur fonction de consommation finale de biens et services.

- **Les pertes et dommages accidentels**, à partir du moment où ils sont liés à des événements accidentels ou fortuits, plus ou moins prévisibles : inondations, incendies... Moins « lourds » que les « pertes-catastrophes » (voir point suivant), ils s'en distinguent également par le fait qu'ils font souvent l'objet d'une couverture assurantielle. Pour autant, ce ne sont pas des pertes ou dommages courants en raison de leur caractère peu fréquent et de leur volume.
- **Les pertes et dommages résultant de situations exceptionnelles**, telles que celles-ci ont été définies au point 1. On les désigne par « pertes-catastrophes », la notion de catastrophe étant prise ici au sens large en fonction des situations qui en sont à l'origine. Moins fréquentes que les pertes et dommages accidentels (même si elles ont tendance à s'accélérer), aux conséquences plus massives également, elles s'en distinguent aussi par le fait qu'elles ne sont pas, en règle générale, couvertes par un mécanisme d'assurance bien que cette question se pose désormais (voir point 4).

En CN, les **pertes et dommages courants** doivent être appréhendés comme diminution de la production de biens et services (pour les pertes relatives à des biens ou des services, produits, commercialisés ou transportés) ou comme augmentation de consommations intermédiaires (pour les pertes relatives à des biens ou services acquis à l'extérieur et destinés à la consommation intermédiaire). Dans les deux cas, les pertes et dommages courants viennent donc **en diminution du niveau de la valeur ajoutée** de l'exercice.

Le traitement en CN des **deux autres types de pertes et dommages** (pertes accidentelles et pertes-catastrophes) doit dépendre du type d'actif affecté par les situations en cause, soit actifs fixes, soit travaux en cours de production. Les pertes et dommages affectant des **actifs fixes** (produits ou non-produits), qu'il s'agisse d'événements accidentels ou de situations de catastrophes, constituent **des « autres flux »**, à inscrire au compte des « autres changements de volume d'actifs ». On notera toutefois que les pertes et dommages accidentels, à partir du moment où les événements en cause présentent une régularité suffisante permettant de les anticiper, entre dans la mesure de la consommation de capital fixe (CCF), autre composante de la variation de valeur des patrimoines.

En revanche, les pertes et dommages accidentels ou résultant de situations exceptionnelles (voir point 1) affectant directement le processus de **travaux en cours de production** doivent être appréhendés comme une réduction des niveaux de production de biens et services (éventuellement augmentation des CI, cas plus rare), même si l'enregistrement de la production ne passe pas, en pratique, par l'intermédiaire de travaux en cours. Il s'agit par exemple, s'agissant de pertes et dommages accidentels, d'abandons en cours de construction de travaux en cours immobiliers en raison de dégâts matériels, d'évolutions de marchés, d'impossibilité

de vendre... Un autre cas est celui des destructions accidentelles (épidémies animales) d'animaux vivants destinés à l'abattage.

En ce sens, le traitement en CN des différentes catégories de pertes et dommages s'articule étroitement à la distinction, au sein des actifs économiques au sens de la Comptabilité Nationale, entre actifs fixes (produits ou non-produits) et actifs circulants (stocks, travaux en cours).

3. Transferts publics, situations exceptionnelles, pertes et dommages...

Les pertes et dommages résultant de situations exceptionnelles donnent souvent lieu à **compensation sous la forme de transferts publics**. Cela tient, notamment, à l'absence ou presque de couverture assurantielle, même si cette question occupe de plus en plus de place dans le débat public. On l'a d'ailleurs constaté à l'occasion de la crise pandémique. C'est donc avant tout la solidarité nationale (ou internationale) qui est mobilisée pour y faire face.

La notion de « transferts publics » n'existe pas en tant que telle en CN. Comme pour tout flux, la CN enregistre ces transferts **en fonction de plusieurs critères**, en particulier la distinction entre transferts courants et transferts en capital. Entrent également en ligne de compte les caractéristiques des unités en cause (unité à l'origine du transfert et unité qui en bénéficie), la distinction entre transferts en espèce et transfert en nature, la notion de revenus primaires en regard de celle de transferts...

In fine, l'enregistrement des transferts publics dans le système de CN peut apparaître assez complexe. Il n'en est pas moins **plus riche**, sur un plan analytique, que la simple notion de transferts publics. Ajoutons par ailleurs qu'il doit respecter, comme pour toute opération de répartition (ou financière), le principe de « partie quadruple ».

Si l'on considère l'exemple de la crise pandémique, on peut envisager **cinq types principaux d'enregistrement** des transferts publics à ce titre, à savoir :

- **Subventions (d'exploitation) aux producteurs**, par exemple pour les prises en charge de la rémunération des salariés au cours de l'arrêt total ou partiel des activités productives ou encore la compensation de pertes d'exploitation des producteurs de biens et services (fonds de garantie), même si ces pertes relèvent d'une situation exceptionnelle
- **Prestations sociales en espèces aux ménages**, soit dans le cadre d'un régime d'assurance sociale, soit en dehors d'un tel régime au titre, par exemple, de l'assistance sociale

- **Transferts sociaux en nature**, par exemple pour la fourniture aux ménages, à titre gratuit ou à prix réduit, de tests, vaccins, médicaments ou traitements médicaux...
- **Autres transferts courants**, au titre par exemple d'indemnités compensatoires des administrations publiques aux ménages (autres que prestations sociales ou transferts en capital)
- **Transferts en capital**, s'agissant par exemple de reprises de dettes dans le cadre du dispositif de prêts garantis par l'État

Par ailleurs, certains transferts publics peuvent être enregistrés comme une réduction directe du montant des cotisations sociales (à la charge des employeurs ou des salariés) ou encore des impôts, soit « impôts sur la production », soit « impôts courants sur le revenu et le patrimoine ».

Une des difficultés concerne **le partage entre « subventions » et « prestations sociales »**, s'agissant par exemple des indemnités au titre de l'activité partielle. Les deux types d'enregistrement présentent des avantages et des inconvénients respectifs mais il est important de noter que le choix a un impact direct sur la structure du revenu (disponible) des ménages, entre revenus primaires d'une part, revenus de transfert d'autre part, de même que sur le niveau des revenus de facteurs.

On peut considérer que ce schéma s'applique, peu ou prou, aux transferts publics dans le cadre de toute situation exceptionnelle, celles résultant par exemple de catastrophes naturelles. Outre le choix entre subventions et prestations aux ménages, qui peut également se poser ici, une autre question concerne **le partage entre subventions et transferts en capital**. En effet, toute compensation d'une perte enregistrée comme « autre changement de volume d'actifs », c'est-à-dire une perte portant sur un actif fixe (produit ou non-produit), doit être enregistrée comme « transfert en capital ». En revanche, la compensation de pertes ou dommages concernant des en cours de production constitue une « subvention » et non un « transfert en capital » dans la mesure où cette compensation, même dans le cadre d'une situation exceptionnelle, est la contrepartie directe d'une réduction des niveaux de production et de valeur ajoutée.

Compte tenu de leur caractère exceptionnel, de leur importance, de leur impact sur le revenu d'entreprise et le revenu (disponible) des ménages, ces transferts publics pourraient faire l'objet d'une **analyse complémentaire** au cadre central de la CN.

4. Retour sur le traitement en CN des flux d'assurance-dommage

Les pertes et dommages dans le cadre de situations exceptionnelles (catastrophes, crises pandémiques...) ne sont que rarement compensés par un mécanisme d'assurance-dommage. Ce n'est cependant pas exclu dans certains cas et des

demandes s'expriment de plus en plus afin que les entreprises de l'assurance prennent leur part dans la couverture des pertes.

Dans ces conditions, la couverture assurantielle peut se traduire par le versement **d'indemnités très importantes**, dépassant et de loin le montant « normal » des indemnités (ajustées). C'est le cas en particulier si ces indemnités sont destinées à couvrir des pertes et dommages ayant affecté des actifs fixes. Dans ce cas, le SEC (voir le § 4.115) prévoit que ces indemnités (en fait le surplus par rapport au montant des indemnités ajustées) soient traitées comme un **transfert en capital** et non comme un transfert courant, ce qui paraît logique et surtout en accord avec l'enregistrement des pertes et dommages en « autre changement de volume d'actif ».

C'est plus discutable en revanche si les indemnités sont destinées à couvrir des pertes et dommages **ayant directement affecté le processus de production** (pertes de production ou d'exploitation) : inscrire les indemnités en transfert en capital n'a pas réellement de sens ici puisqu'elles couvrent non pas une perte patrimoniale mais bien des pertes de production, au-delà du fait qu'il peut s'agir de situation exceptionnelle. Toutefois, appliquer le traitement traditionnel des indemnités d'assurance-dommages (transferts courants de redistribution) à ce cas de figure n'est pas non plus satisfaisant. Il serait préférable de les enregistrer en ressources **du compte de revenu d'entreprise** des producteurs de biens et services de façon à les faire apparaître comme un revenu primaire au bénéfice des producteurs, les primes (nettes) correspondantes étant pour leur part inscrites en emplois de ce compte.

Plus généralement, on peut légitimement s'interroger sur le traitement des flux afférents à l'assurance-dommages dans le cas des producteurs de biens et services. Ces flux peuvent en effet **s'analyser de plusieurs manières** : revenus primaires, transferts au titre de la redistribution des revenus, transferts en capital. On retrouve d'ailleurs une telle complexité dans le cadre de la comptabilité d'entreprise. En ce sens, le traitement actuel de l'assurance-dommages semble avant-tout adapté au cas des ménages plutôt que des entreprises.

Pierre MULLER – novembre 2021