

Précisions méthodologiques relatives aux comptes des administrations publiques

Depuis 2001, il existe au niveau européen deux définitions officielles du solde de financement des pouvoirs publics: le solde de financement établi dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, d'une part, et le solde de financement SEC 1995, d'autre part.

La première prend en considération les versements d'intérêts nets résultant d'accords de swap et de contrats de garantie de taux. Cette notion est essentielle du point de vue de la surveillance européenne de l'évolution des finances publiques des différents pays de l'UE (la procédure concernant les déficits publics excessifs et l'évaluation des programmes de stabilité). Elle est par conséquent mise en exergue dans la partie «Commentaire».

Cependant, pour la comptabilité nationale, les gains nets d'intérêts provenant de ces transactions financières ne sont plus pris en compte depuis 2001: en d'autres termes, pour assurer la cohérence des comptes nationaux (avec les comptes des autres secteurs, notamment), il en est fait abstraction dans le solde de financement SEC 1995. Les séries conformes aux définitions du SEC 1995 sont utilisées dans la partie «Tableaux» ci-avant, qui peut être considérée comme une composante des comptes nationaux et tableaux détaillés 1995-2004, qui seront publiés fin septembre 2005.

Il convient de préciser que la différence entre ces deux définitions n'apparaît que dans la rubrique D.41 «Intérêts» et les variables dans lesquelles les charges d'intérêts interviennent (Dépenses (TE), Épargne brute (B.8b) et Solde de financement (B.9)).

Cette publication est, par ailleurs, surtout caractérisée par un nombre relativement important d'adaptations méthodologiques, dont l'incidence globale sur le solde de financement demeure néanmoins très limitée (moins de 0,1 p.c. du PIB, à l'exception de l'année 2002).

A côté de la révision courante, qui est habituelle et qui concerne essentiellement des mises à jour de données de base des dernières années¹, cette campagne des comptes est marquée par la mise en oeuvre de la révision occasionnelle 2005, processus actuellement en cours dans plusieurs pays européens. Les révisions occasionnelles, qui ne sont apportées que tous les 5 à 7 ans, trouvent leur origine dans l'application de nouveaux concepts, l'exploitation de nouvelles sources de données ou encore le développement de meilleures méthodes d'estimation. Le principe des révisions occasionnelles est une pratique largement reconnue afin d'éviter de confronter les utilisateurs des comptes nationaux, y compris les décideurs politiques, à des ruptures annuelles de contenu.

1. En ce qui concerne les comptes des administrations publiques, les révisions courantes comprennent aussi les adaptations nécessaires pour se conformer aux éventuelles nouvelles décisions prises par Eurostat sur le déficit et la dette.

En Belgique, la révision occasionnelle 2005 porte uniquement sur les estimations à prix courants tandis que les mesures en volume seront adaptées à l'automne 2006 (voir la publication «Comptes nationaux, Partie 2, Comptes détaillés et tableaux 1995-2004»).

Ce chapitre décrit les éléments de la révision occasionnelle 2005 qui affectent les comptes des administrations publiques¹. La première et la deuxième partie donnent respectivement l'origine et un aperçu de ces modifications. La troisième partie présente le détail des éléments de la révision. D'autres éléments méthodologiques, indépendants de la révision occasionnelle 2005, sont abordés dans la quatrième partie.

1. Révision occasionnelle 2005: origine des révisions relatives aux comptes des administrations publiques

1.1 Adaptations demandées par la Commission de l'UE

Conformément aux décisions du Conseil de l'UE/448/98 et de la Commission de l'UE/1889/2002, la répartition des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) doit être appliquée pour la première fois en 2005. Les SIFIM constituent la rémunération des services d'intermédiation financière des intermédiaires financiers pour lesquels ceux-ci ne font pas payer de commissions explicites. Les SIFIM sont calculés comme une marge, définie comme étant la différence entre les intérêts effectivement reçus sur les dépôts et versés sur les crédits et les intérêts calculés sur base d'un taux de référence censé représenter un taux d'intérêt pur excluant les primes de risque et le service d'intermédiation. Jusqu'à présent, les SIFIM étaient affectés intégralement à la consommation intermédiaire (d'une branche d'activité fictive). Dorénavant, une affectation explicite aux branches d'activité et aux secteurs sera effectuée, qui influencera certains éléments des dépenses finales (consommation, exportations, importations). Il en résultera un effet positif sur le PIB. Sur la base d'estimations pour la période 1995-2000, le niveau moyen du PIB pour l'UE 15 serait d'environ 1,3 p.c. plus élevé. Le chiffre correspondant pour la Belgique dépassera légèrement cet ordre de grandeur.

Le Comité RNB d'Eurostat, dont le mandat est la surveillance du calcul du PIB et du RNB, a en outre fait un certain nombre de recommandations transversales aux Etats membres concernant entre autres:

- l'enregistrement intégral de la compensation britannique (le Royaume-Uni paie moins tandis que tous les autres Etats membres payent respectivement plus pour le budget européen) dans les transferts courants relatifs à la quatrième ressource, alors qu'elle était au paravant enregistrée en partie dans la TVA cédée et en partie dans les transferts courants divers;
- l'estimation des amortissements des routes suivant une durée de vie plus harmonisée entre les Etats membres;
- l'extension, entre autres aux films, des investissements en originaux pour les livres et la musique.

1. Les autres éléments de la révision, qui ne sont pas liés aux comptes des administrations publiques, seront présentés lors de la publication des comptes nationaux détaillés à la fin septembre 2005.

Outre des recommandations transversales le comité RNB peut aussi émettre des réserves sur les estimations du PIB et du RNB d'un État membre. Concernant les comptes belges, il existait, en matière de compte des pouvoirs publics, une seule réserve: la non-imputation de l'effet dit «effet de port», par laquelle les droits de douane perçus dans les grands ports maritimes, par exemple, sont payés en partie par des non-résidents, parce qu'ils remplissent leurs formalités douanières dans ces ports, sans que celles-ci soient en rapport avec les dépenses intérieures.

1.2 Adaptations à l'initiative de l'ICN

L'ICN saisit l'occasion de la révision occasionnelle pour introduire un certain nombre d'adaptations dans les comptes nationaux en vue d'encore mieux se conformer aux prescriptions d'Eurostat.

La principale adaptation concerne le reclassement sectoriel des sociétés régionales de transport, qui sont dorénavant intégrées au secteur des administrations publiques au lieu du secteur des sociétés non financières.

Un nombre de fonds de pension et quelques autres institutions régionales sont aussi reclassés dans le secteur des administrations publiques.

Enfin, certaines améliorations méthodologiques relatives à d'autres parties des comptes nationaux ont entraîné des retraitements d'opérations qui affectent certaines rubriques des recettes publiques et des dépenses publiques, sans pour autant avoir un impact sur le solde de financement.

2. Révision occasionnelle 2005: aperçu des éléments ayant un impact sur les comptes des administrations publiques

Le tableau 3 énumère les différents éléments de la révision 2005 qui concernent les administrations publiques et indique s'ils ont un impact sur les recettes publiques, les dépenses publiques et/ou le solde de financement des administrations publiques. Il mentionne également l'institution qui a pris l'initiative de la modification méthodologique et l'année à partir de laquelle la modification a été intégrée dans les comptes publics.

Ainsi qu'il ressort du tableau 4, l'impact total de la révision occasionnelle de 2005 reste limité. Exprimées en pourcentages du PIB, les modifications du solde de financement des administrations publiques sont d'au maximum 0.1 p.c. du PIB. Dans la publication «Comptes nationaux, Partie 2, Comptes détaillés et tableaux 1995-2004» de fin octobre 2005, un article commentera en détail l'impact de toutes les modifications sur le PIB et sur le RNB. Étant donné que le niveau du PIB révisé sera légèrement plus élevé que le niveau du PIB actuel, il s'ensuivra que toutes les valeurs des agrégats exprimés en pourcentage du PIB reprises dans le tableau constituent des maxima.

TABEAU 3 SYNTHÈSE DES CHANGEMENTS MÉTHODOLOGIQUES APPORTÉS AUX COMPTES DES POUVOIRS PUBLICS

Eléments	Initiative	Introduction à partir de	Impact sur		
			Total des recettes	Total des dépenses	Solde
1. Répartition SIFIM	Eurostat ¹	1985	oui	oui	non
2. Traitement de la compensation pour le Royaume-Uni	Eurostat ²	1985	oui	oui	non
3. Consommation de capital fixe	Eurostat ²	1989	non	non	non
4. Originaux	Eurostat ²	2002	oui	oui	non
5. Droits de douanes payés par les non résidents (effet de port)	Eurostat ²	1993	non ³	non	non
6. Changement de secteur des fonds de pension d'institutions appartenant au secteur des administrations publiques	ICN ⁴	1995	oui	oui	oui
7. Changement de secteur des sociétés régionales de transport public (SRWT, TEC, De Lijn et STIB)	ICN ⁴	1991	oui	oui	oui
8. Changement de secteur du "De Scheepvaart", "Waterwegen en Zeekanaal" et de l'"Office wallon des déchets"	ICN ⁴	1999	oui	oui	oui
9. Mise en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite	ICN ⁴	1989	oui	oui	non
10. Compte des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)	ICN ⁴	1985	non	non	non
11. Changement de classification de certains impôts	ICN ⁴	1970	non	non	non

1 Règlements CE 448/98 et 1889/2002

2 Comité RNB

3 Modification sans impact sur les recettes publiques mais avec impact sur la pression fiscale (voir points 3.2 et 4.1).

4 Application règles SEC1995 et Manuel SEC1995 pour le déficit public et la dette publique.

TABEAU 4 IMPACT DES CHANGEMENTS MÉTHODOLOGIQUES SUR LE SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES¹

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Changement de secteur des fonds de pension d'institutions appartenant au secteur des administrations publiques	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Changement de secteur des sociétés régionales de transport public (SRWT, TEC, De Lijn et STIB)	-8	-3	-59	58	-244	39
Changement de secteur du "De Scheepvaart", "Waterwegen en Zeekanaal" et de l'"Office wallon des déchets"	-34	-59	-35	-68	-47	-28
Total	-43	-63	-95	-11	-292	10
p.m.: en p.c. du PIB	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0

1 -- détérioration du solde de financement, + = amélioration du solde de financement.

3. Révision occasionnelle 2005: détail des éléments relatifs aux comptes des administrations publiques

Cette partie fournit des informations détaillées sur la nature des changements méthodologiques et sur leurs conséquences.

3.1 La répartition des services d'intermédiation financière indirectement mesurés

Les intermédiaires financiers facturent explicitement des commissions et frais divers à leurs clients en rémunération de certains de leurs services. La mesure de la production et de la consommation de ces services ne pose pas de problèmes pratiques ou conceptuels pour la comptabilité nationale.

Les intermédiaires financiers fournissent également des services d'intermédiation pour lesquels ils se rémunèrent indirectement sur la marge d'intermédiation, c'est à dire la différence entre les intérêts reçus et payés. Dans ce cas, les comptes nationaux utilisent une mesure indirecte de la valeur des services pour lesquels l'intermédiaire ne facture pas explicitement un montant, appelée «services d'intermédiation financière indirectement mesurés» (SIFIM).

Jusqu'à présent et par convention du SEC1995, les SIFIM n'étaient pas ventilés entre secteurs utilisateurs, ce qui implique que la production correspondant aux SIFIM était traitée comme une consommation intermédiaire d'un secteur fictif, et n'était donc pas prise en compte pour le calcul du PIB.

Dans la nouvelle version des comptes nationaux de fin septembre 2005, en application des règlements européens 448/98 et 1889/2002, les SIFIM seront répartis entre les secteurs utilisateurs des services. Ils seront alors traités comme une consommation intermédiaire par les sociétés et comme une consommation finale par les ménages, les administrations publiques et les institutions sans but lucratif au service des ménages ou des exportations. Ce traitement assure que le niveau de PIB et de RNB tient compte des SIFIM comme toute autre production.

Les SIFIM doivent être calculés¹ sur les dépôts auprès de, et les crédits octroyés par les intermédiaires financiers appartenant aux secteurs des autres institutions financières monétaires (S.122) et des autres intermédiaires financiers, à l'exception des compagnies d'assurances et des fonds de pensions (S.123). La raison en est que seul les intérêts sur ces dépôts et crédits sont contrôlés par les intermédiaires financiers, et contiennent donc la rémunération des

1. Illustration du calcul des SIFIM

Crédit de 100
Taux d'intérêt sur le crédit: 5%
Taux de référence: 2%
SIFIM sur crédit = $100 \times (5\% - 2\%) = 3$

Dépôts de 100
Taux d'intérêt sur le dépôt: 1.5%
Taux de référence: 2%
SIFIM sur crédit = $100 \times (2\% - 1.5\%) = 0.5$

SIFIM total = $3 + 0.5 = 3.5$

services d'intermédiation effectués par ceux-ci¹. Le même raisonnement s'applique aux dépôts auprès des, et aux crédits octroyés par les intermédiaires financiers du reste du monde.

Soient ir_e les intérêts effectifs reçus par les administrations publiques, ie_e les intérêts effectifs à charge des administrations publiques enregistrés tous les deux sur base des droits constatés, comme il se doit dans les comptes publics, ir_r et ie_r les mêmes intérêts calculés après répartition des SIFIM et $P2_e$ et $P2_r$, la consommation intermédiaire des administrations publiques avant et après répartition des FISIM, alors les équations suivantes sont vérifiées (pour autant qu'aucun SIFIM ne soit négatif):

$$ir_e < ir_r \quad ie_e > ie_r \quad P2_r = P2_e + (ir_r - ir_e) + (ie_e - ie_r)$$

Si la répartition des SIFIM n'a aucun impact sur le solde de financement des administrations publiques, il n'en va pas de même pour la dépense de consommation publique, qui augmente du montant $(ir_r - ir_e) + (ie_e - ie_r)$, pour les recettes publiques, qui augmentent du montant $(ir_r - ir_e)$, et pour les dépenses d'intérêts, qui diminuent du montant $(ie_e - ie_r)$. Ces modifications entraînent une diminution du solde primaire.

La ventilation des SIFIM entre les sous-secteurs des administrations publiques (Pouvoir fédéral, Communautés et régions, administrations locales et administrations de sécurité sociale) est effectuée sur base des crédits et dépôts enregistrés dans les comptes de patrimoine financier des sous-secteurs. Pour la ventilation par branche, il est supposé que seule la branche Administration publique (section L de la NACE Rev.1) est concernée.

3.2 Le traitement de la compensation pour le Royaume-Uni

Dans le système des ressources propres des Communautés européennes, il est accordé une ristourne au Royaume-Uni: ce pays paie moins tandis que tous les autres Etats membres payent respectivement plus pour le budget européen. Dans les comptes nationaux des Etats membres autres que le Royaume-Uni, le supplément à payer, appelé correction, compensation ou encore ristourne pour le Royaume-Uni, était soit enregistré dans la TVA cédée, soit dans la quatrième ressource (appelé aussi ressource RNB), soit encore partiellement sous ces deux rubriques. La Belgique se trouvait dans cette dernière situation, avec l'enregistrement de la compensation pour le Royaume-Uni en moyenne pour 90 p.c. dans la TVA cédée et pour 10 p.c. dans la quatrième ressource.

Le Comité RNB a constaté en 2003 que cette manière d'enregistrer la correction britannique avait un impact RNB des Etats membres autres que le Royaume-Uni et a décidé que la compensation britannique devait être enregistrée entièrement parmi les transferts courants divers (D.75) avec la quatrième ressource propre des Communautés européennes.

Dans cette version des comptes publics, cette décision sur la manière de comptabiliser la correction britannique est appliquée depuis 1985, année où elle a été établie.

Puisque la correction britannique était jusqu'à présent enregistrée pour partie dans la TVA cédée et dans la quatrième ressource, la nouvelle méthode a pour effet de réduire la part belge dans la TVA communautaire et d'augmenter la part belge dans la quatrième ressource. Par conséquent, la TVA enregistrée dans les comptes administrations publiques belges est plus élevée. Les recettes fiscales et parafiscales sont donc aussi plus importantes mais la pression fiscale, quelle que soit sa définition (voir point 4.1), demeure inchangée (le total de la TVA, égal à la somme de la TVA perçue pour les administrations publiques et de la TVA cédée, n'est pas modifié).

1. Les SIFIM ne sont pas calculés sur les titres, parce que les taux de ces instruments financiers sont déterminés par les marchés, sur lesquels les intermédiaires financiers sont price taker.

3.3 La consommation de capital fixe

Depuis 2003, l'ICN a utilisé une méthode détaillée pour calculer la consommation de capital fixe des administrations publiques. Dans la publication «Comptes nationaux – Stock de capital et investissements 1970–2001» de février 2003, il était mentionné:

«Jusqu'à présent, le stock de capital (SDC) et les amortissements des administrations publiques étaient estimés sur la base d'un modèle d'accumulation simplifié, entre autres par manque de séries suffisamment longues et détaillées sur les investissements. Au cours de l'année écoulée, l'ICN a toutefois établi des rétropolations détaillées des investissements des administrations publiques. C'est pourquoi l'ICN estimera le SDC et les amortissements, à partir de l'année 2000, à l'aide d'une méthode détaillée appelée perpetual inventory method (PIM), assortie d'une fonction de survie log-normale, qui serre la réalité de beaucoup plus près que le modèle utilisé précédemment.

Les administrations publiques étant un producteur non marchand, la nouvelle méthode d'estimation des amortissements a une incidence directe sur la production totale de ces administrations.» et

«Avec la nouvelle méthode, les durées de vie moyennes pour les administrations publiques et par produit (Pi7) sont les suivantes:

- Pi1 = produits de l'agriculture, sylviculture et pêche: 3 ans;
- Pi2 = produits de l'industrie métallique et machines: 15 ans;
- Pi3 = moyens de transport: 8 ans;
- Pi4 = logements: sans objet;
- Pi5 = autres travaux de construction et génie civil:
 - 60 ans pour les bâtiments achetés et les bâtiments neufs;
 - 65 ans pour les routes;
 - 70 ans pour les travaux maritimes et fluviaux;
 - 60 ans pour les autres travaux de construction;
- Pi6 = autres produits: 7 ans;
- Pi7 = logiciels: 3 ans.»

Le Comité RNB estime que la durée de vie des infrastructures routières doit se situer dans une fourchette de 50 à 60 ans. Il s'ensuit que la durée de vie utilisée jusqu'à présent dans les comptes nationaux belges (65 ans) était trop élevée.

La consommation de capital fixe des autres travaux de construction et génie civil, à l'exception des bâtiments, a été recalculée depuis l'année 1989 en utilisant la méthode détaillée avec une fonction de survie log-normale et en adoptant une durée de vie moyenne de 55 ans pour les routes.

3.4 Les originaux

Les actifs fixes incorporels (AN. 112) comprennent les oeuvres récréatives, littéraires ou artistiques originales (AN.1123). Le Comité RNB demande que les recommandations portant sur le traitement des originaux soient appliquées; en particulier, que la couverture des programmes de radio ou de télévision doit être améliorée. En effet, certaines émissions sont susceptibles d'être achetées pour diffusion par d'autres chaînes et elles doivent donc être imputées, conformément au SEC1995, dans la production.

Ce point concerne aussi le secteur des administrations publiques parce qu'à partir de l'année 2002, les entreprises publiques de radiotélévision (RTBF, VRT et BRFB) sont assimilées à des administrations publiques et consolidées avec les Communautés et régions.

Sur base des informations reçues de la RTBF et de la VRT, il convient d'enregistrer une production et une formation brute de capital fixe pour les réalisations des programmes de radio ou de télévision par les entreprises publiques de radiotélévision.

3.5 Les droits de douanes payés par les non résidents et l'effet de port

Les droits de douanes sur les importations en provenance des pays non membres de l'Union européenne sont payés dans le pays où la marchandise est dédouanée et non dans le pays de destination. Comme Anvers est un port important, de nombreuses entreprises d'import-export se sont développées dans ses environs, avec pour conséquence que les droits de douanes perçus en Belgique sont relativement plus élevés que dans les pays ne disposant pas d'un accès direct à la mer¹.

Les opérations d'import-export reprises dans les comptes nationaux suivent le concept national et non le concept communautaire². Les importations effectuées par des importateurs non résidents en Belgique, ne sont pas enregistrées dans les comptes nationaux belges et il devrait en être de même des droits de douanes acquittés par ceux-ci. Jusqu'à présent, aucune correction de cet ordre n'était apportée aux droits de douanes perçus en Belgique, ce qui avait pour effet de surestimer la part belge de cet impôt communautaire.

En réponse au souhait du Comité RNB, qui a demandé en 2003 que des investigations soient menées en vue d'apporter les corrections nécessaires aux comptes nationaux belges, les droits de douanes enregistrés dans les comptes nationaux belges sont dorénavant enregistrés nets des droits de douanes payés par les non résidents.

Par comparaison des importations nationales avec les importations communautaires, un coefficient correcteur peut être calculé à partir de l'année 1995³. Pour les années 1993 et 1994, une rétopolation a été effectuée.

Pour rappel, les impôts cédés aux institutions européennes sont directement enregistrés dans les comptes du reste du monde et ne transitent pas par les comptes des administrations publiques. Il s'ensuit donc que la correction n'a pas d'impact sur le total des recettes fiscales et parafiscales reçues par les administrations publiques belges mais réduit la part belge dans le total des impôts communautaires. Par contre, quelle que soit la définition de pression fiscale adoptée (voir point 4.1), la partie des impôts communautaires à charge des résidents belges y est incluse et la correction a donc pour effet net de réduire légèrement la pression fiscale en Belgique.

Un effet en sens inverse de l'effet de port existe pour les restitutions à l'exportation versées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Pour les restitutions octroyées dans le cadre des exportations de produits agricoles à destination des pays non membres de l'Union européenne, le paiement est effectué dans le pays où la marchandise est dédouanée et non dans le pays d'origine. Comme de nombreuses entreprises européennes utilisent le port d'Anvers pour effectuer leurs exportations, il s'ensuit qu'une partie des restitutions payées à partir de la Belgique est reversée aux entreprises non résidentes concernées et ne constitue donc pas une aide à la production agricole belge. De façon identique aux droits de douanes payés par les non résidents, cette partie des restitutions à l'exportation doit être exclue des

1. Il en est de même pour les pays possédant des aéroports qui sont des "hubs" internationaux pour le cargo.
2. La principale différence entre le concept national et le concept communautaire concerne le traitement des non-résidents. Les données selon le concept national ne tiennent pas compte des opérations à l'importation et à l'exportation réalisées par des non-résidents assujettis à la TVA en Belgique dans lesquelles aucun résident n'intervient. Des opérations suivies de retours de marchandises ne sont pas non plus prises en compte. Pour de plus amples informations, voir l'article de la publication de l'ICN «Statistique du commerce extérieur, Bulletin mensuel 2001-03».
3. Actuellement, des informations sur les droits de douanes par produit selon les importations nationales et les importations communautaires ne sont pas disponibles. Il n'est donc pas possible d'envisager une méthode de calcul plus sophistiquée pour mesurer l'effet de port.

comptes nationaux belges. Cette correction est déjà intégrée aux comptes nationaux belges depuis plusieurs années.

3.6 Changement de secteur des fonds de pension d'institutions appartenant au secteur des administrations publiques

Au cours de l'analyse des transactions relatives à la reprise par l'Etat du fonds de pension de Belgacom, il est apparu que ce fonds devait être considéré comme un fonds non autonome à consolider avec Belgacom dans le secteur des sociétés non financières (S.11) et non comme un fonds autonome à classer dans le sous-secteur des sociétés d'assurance et fonds de pension (S.125)¹. Dans le but de mettre les comptes nationaux belges en conformité avec la conclusion d'Eurostat, une correction a été apportée dans la version des comptes nationaux qui a été publiée en octobre 2004.

Le constat portant sur le fonds de pension de Belgacom peut être généralisé à plusieurs fonds de pension qui ont été créés par des unités publiques en vue de gérer les pensions légales du personnel statutaire.

La liste des fonds de pension concernés a été établie. Quelques fonds doivent être reclassés dans le secteur des sociétés non financières (Pensioenfonds voor de rust- en overlevingspensioenen van het statutair personeel van VRT jusqu'en 2002, fonds de pension de BIAC, Pensioenfonds Havenbedrijf Antwerpen, Voorzorgsfonds Onze Woning, Voorzorgsinstelling Antwerpse Waterwerken) et deux fonds doivent être reclassés dans le secteur des administrations publiques (Pensioenfonds voor de rust- en overlevingspensioenen van het statutair personeel van VRT à partir de 2002, Pensioenfonds van de Provincie Oost-Vlaanderen).

Compte tenu de la méthode d'enregistrement des opérations des fonds de pension dans le système SEC1995, leur solde de financement est normalement proche de l'équilibre et le reclassement n'a quasiment pas d'impact sur le solde de financement des administrations publiques. En effet, les ménages étant considérés comme les propriétaires des réserves des fonds de pension tant autonomes que non autonomes, un poste d'ajustement a été introduit afin d'éviter qu'une éventuelle différence entre les cotisations reçues et les prestations payées n'affecte l'épargne des ménages. Cette rubrique «Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension» (D.8) a un effet similaire sur l'épargne des fonds de pension.

3.7 Le changement de secteurs des sociétés régionales de transport public (SRWT, TEC, De Lijn et STIB)

Alors que jusqu'à présent, les huit sociétés régionales de transport public (SRWT, TEC², De Lijn et STIB) étaient classées dans le secteur des sociétés non financières (S.11), elles sont dorénavant classées dans celui des administrations publiques (S.13). Ce changement se justifie sur base du SEC1995 et des recommandations du «Manuel SEC1995 pour le déficit et la dette publique».

1. La décision d'Eurostat portant sur la reprise du fonds de pension de Belgacom se réfère explicitement au cas des fonds de pension non autonomes (communiqué de presse 26/2004 du 25 février 2004).

2. Depuis 1991, la société régionale wallonne du transport (SRWT) coordonne et contrôle l'action des 5 sociétés d'exploitation de transport en commun (TEC).

En effet, pour classer une unité dans le secteur des administrations publiques, il faut se poser successivement les trois questions suivantes et y répondre chaque fois par l'affirmative:

- l'unité dont il est question est-elle une unité institutionnelle ?
- l'unité est-elle une unité publique ?
- l'unité est-elle non marchande?

Les huit sociétés régionales de transport public répondent manifestement de manière positive aux deux premières questions: ce sont des unités publiques qui disposent de la personnalité juridique, qui jouissent d'une certaine autonomie de décision vis-à-vis de leur ministère de tutelle et qui disposent d'une comptabilité complète.

Il reste à examiner la troisième question. En règle générale, une unité est non marchande si le produit des ventes couvre moins que 50 p.c. des coûts de production. Les termes ventes et coûts de production doivent bien entendu être compris au sens du SEC1995 et non pas dans leur acception courante légale ou administrative. Le critère est testé sur la base de la recommandation du Manuel SEC1995 pour le déficit et la dette publique. La détermination des coûts de production ne pose pas de problème: il s'agit des rémunérations du personnel, des achats courants de biens et services, des amortissements des actifs corporels et des impôts indirects, déduction faite des coûts liés à la formation brute de capital fixe pour compte propre. Pour les ventes, c'est plus difficile. En effet, si les recettes en provenance des titres de transport vendus aux utilisateurs sont manifestement des recettes de ventes, il faut s'interroger si les versements des régions aux sociétés régionales de transport public constituent bien des ventes.

Les dotations d'exploitation que reçoivent les sociétés régionales de transport public sont composées de montants forfaitaires déterminés en fonction des coûts des obligations imposées (offre, quantité, qualité) par les contrats de gestion. Des modalités d'indexation y sont également prévues. L'imposition de nouvelles obligations (par exemple, des mesures tarifaires préférentielles pour certains groupes d'utilisateurs) entraîne normalement l'octroi de moyens supplémentaires. Ainsi, compte tenu du manuel, les dotations d'exploitation en faveur des sociétés régionales ne constituent pas des ventes à prendre en considération pour le critère des 50 p.c.

Le résultat du test des 50 p.c. montre que ces sociétés sont des producteurs non marchands et qu'elles doivent donc être incluses au secteur des administrations publiques (S.13).

Il faut examiner plus attentivement le cas de la SRWT qui est un holding, donc une unité pour laquelle le critère des 50 p.c. n'est pas vraiment relevant. En effet, un holding a des charges d'exploitation mais réalise peu de chiffre d'affaires (en règle générale il se limite à quelques commissions). Une application strictement mécanique du critère des 50 p.c. aux holdings entraînerait généralement leur classement parmi les unités non marchandes.

Selon le manuel, un holding est classé parmi les sociétés non financières si l'activité prédominante de son groupe est la production de services non financiers et parmi les sociétés financières si l'activité prédominante de son groupe est la production de services d'intermédiation financière ou de services financiers auxiliaires. Par assimilation, ce raisonnement vaut mutatis mutandis pour une unité publique contrôlant des unités non marchandes des administrations publiques: une unité publique holding est donc classée parmi les administrations publiques si l'activité prédominante de son groupe est la production de services non marchands.

La SRWT est un holding contrôlant des unités non marchandes des administrations publiques et est donc elle-même à classer parmi les administrations publiques.

Etant donné que la gestion de ces unités vise à présenter un compte de résultat en équilibre, l'impact de ce reclassement est en règle générale peu important sur le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques.

3.8 Changement de secteur du «De Scheepvaart» (DS), du «Waterwegen en Zeekanaal» (WZ) et de l'«Office wallon des déchets»

Ces trois institutions régionales, qui jusqu'à présent, étaient classées dans le secteur des sociétés non financières (S.11), sont dorénavant classées dans le secteur des administrations publiques (S.13). En effet, le résultat du test des 50 p.c. (voir point 3.7) montre que ces sociétés sont des producteurs non marchands.

3.9 Mise en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite

Dans le secteur de l'enseignement, aussi bien à la Communauté flamande qu'à la Communauté française, il existe un régime de préretraite mis en place au milieu des années 80, dans lequel les enseignants de plus de 55 ans peuvent choisir d'être mis en disponibilité pour convenance personnelle durant la période précédant la mise à la retraite. Pour s'aligner sur la définition de l'emploi du SEC1995, il a été décidé d'exclure cette catégorie d'enseignants des chiffres de l'emploi et de les traiter comme des inactifs.

Les rémunérations de ces enseignants mis en disponibilité et toujours payés par les Communautés ne doivent dès lors plus être inclus dans la rubrique salaires et traitements bruts (D.11) mais être assimilés à des prestations sociales fournies directement par des employeurs (D.623). En contrepartie de ces prestations sociales, des cotisations sociales imputées à charge des employeurs (D.122) doivent être enregistrées.

3.10 Compte des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)

La révision occasionnelle 2005 est mise à profit pour apporter des corrections aux comptes des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM). Certaines corrections ont un impact sur les comptes des administrations publiques. Dans le cas de transferts publics, l'identification de la contrepartie est en règle générale basée sur sa situation juridique. Les transferts publics impliquant des associations sans but lucratif (ASBL) sont souvent attribués au secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15) alors que bon nombre d'entre elles sont classées dans le secteur des sociétés non financières (S.11).

Il a ainsi été mis en évidence que les mesures «projets régionaux d'insertion sur le marché de l'emploi» (PRIME) en région wallonne et «troisième circuit de travail» (TCT) en régions flamande et bruxelloise, qui consistent en des aides directes à la création d'emploi, concernent essentiellement des institutions rendant des services marchands et sont par conséquent classées dans le secteur des sociétés non financières (S.11) et non pas dans le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15). Les travailleurs PRIME et TCT concernés ont donc été reclassés dans le secteur des sociétés non financières (S.11) tandis que les transferts publics couvrant les charges salariales de ces travailleurs sont dorénavant inclus dans les autres subventions à la production (D.39) au lieu des transferts courants divers (D.75).

L'examen des aides à l'investissement reçues par les institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15) a encore montré que les montants enregistrés en tant que tels dans les comptes publics concernaient en partie des institutions classées dans le secteur des sociétés non financières (S.11). Une partie des aides à l'investissement (D.92) a ainsi été transférée du secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15) vers le secteur des sociétés non financières (S.11).

3.11 Changement de la classification de certains impôts

La ventilation des taxes régionales sur les eaux entre impôts sur les produits (D.21) et autres impôts à la production (D.29) a été revue sur base des informations complémentaires obtenues auprès des services régionaux compétents.

La taxe sur les livraisons de titres au porteur (resp. la taxe annuelle sur les titres cotés en bourse) a été transférée de la rubrique autres impôts à la production (D.29) à la rubrique impôts sur les produits (D.21) (resp. à la rubrique autres impôts courants (D.59)).

Dans le but de garantir une meilleure cohérence avec la nomenclature des impôts du SEC 1995, les droits de succession ont été transférés de la sous-rubrique Prélèvements sur le capital (D.91B) à la sous-rubrique Impôts sur les transferts en capital (D.91A).

4. Autres éléments méthodologiques

4.1 Notion de pression fiscale et parafiscale

Dans les publications de l'ICN est reprise la série «Recettes fiscales et parafiscales», résultat de la somme des séries impôts directs (D.5), impôts indirects (D.2), cotisations sociales effectives (D.611) et impôts en capital (D.91). Il est opportun de signaler que cette série ne peut être associée à la notion de pression fiscale et parafiscale.

La Commission européenne et les Etats membres ont convenus en 2001 de la définition d'indicateurs communs pour mesurer les prélèvements des administrations publiques et de l'Union européenne¹. Quatre indicateurs (allant d'une définition restreinte à une définition large) ont été définis. Pour appréhender toute la diversité des systèmes de sécurité sociale dans l'Union européenne, l'indicateur le plus large, ou indicateur n°4, est le plus approprié. Cet indicateur correspond à la notion de prélèvements obligatoires (somme des impôts et des cotisations sociales) utilisée dans la Bulletin mensuel de la Banque Centrale Européenne.

Cet indicateur est défini comme suit (les codes entre parenthèses sont les codes du SEC1995):

Indicateur n°4

= Impôts sur la production et les importations (D.2) à payer aux administrations publiques (S.13) et aux institutions de l'Union européenne (S.212)
+ impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (D.5)
+ impôts en capital (D.91)
+ cotisations sociales effectives (D.611)
- transferts en capital des administrations publiques vers les secteurs concernés correspondant à des impôts et cotisations sociales notifiés mais non susceptibles d'être perçus (D.995)²
+ cotisations sociales imputées (D.612) dues par les administrations publiques en tant qu'employeur.

1. Voir le Statistiques en bref d'Eurostat n°13/2004 «Prélèvements obligatoires dans l'UE».

2. Seuls quelques pays ont opté pour l'utilisation du poste D.995. Les autres pays (dont la Belgique) déduisent directement les montants concernés des recettes.

Contrairement aux recettes fiscales et parafiscales, l'indicateur n°4 inclut les impôts sur la production et les importations (D.2) à payer aux institutions de l'Union européenne (S.212) et les cotisations sociales imputées (D.612) dues par les administrations publiques en tant qu'employeur.

L'avantage de l'indicateur n°4 par rapport aux recettes fiscales et parafiscales est qu'il est indépendant de la répartition des impôts indirects entre les administrations publiques (S.13) et les institutions de l'Union européenne (S.212)¹. En incluant les cotisations sociales imputées, il est aussi indépendant vis à vis des réformes des systèmes sociaux².

Le tableau 5 montre les différences entre les recettes fiscales et parafiscales et l'indicateur n°4.

TABLEAU 5 DIFFÉRENCES ENTRE LES RECETTES FISCALES ET PARAFISCALES ET L'INDICATEUR N°4

	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes fiscales et parafiscales					
- en milliards d'euros	111,8	115,1	119,5	121,6	128,6
- en p.c. du PIB	45,1	45,3	45,8	45,1	45,3
Indicateur n°4					
- en milliards d'euros	119,1	122,7	127,2	129,5	136,6
- en p.c. du PIB	48,1	48,3	48,7	48,0	48,1

4.2 Les finances des pouvoirs locaux

Le sous-secteur des administrations locales comprend essentiellement les 10 provinces, les 589 communes, les 589 CPAS, et, depuis 2001, les 196 zones de police.

En l'absence d'une centralisation sur support informatique, les données relatives au sous-secteur des administrations locales proviennent d'extrapolations effectuées sur base de sondages³. Le précédent sondage en 2001 concernait les années 1998 (comptes), 1999 et 2000 (budgets). Afin de disposer de données récentes reflétant la réalité économique, il a été nécessaire d'effectuer en 2004 un nouveau sondage portant sur les années 2001, 2002 et 2003.

Depuis plusieurs années, la Communauté flamande centralise et encode sur support informatique l'ensemble des comptes de ses 308 communes: les comptes des années 1998 à 2002 sont maintenant disponibles sur CD-ROM.

Le champ du sondage 2004 a ainsi été volontairement limité à l'ensemble des 80 communes de la Région wallonne (sur les 262 communes wallonnes) déjà intégrées dans le plan de sondage de 2001.

Les 19 communes de la Région de Bruxelles-capitale ont également été reprises.

Finalement, les données des comptes 2001 des communes auront donc été rassemblées. Pour l'année 2002, les estimations concernant les communes sont basées sur les comptes pour les communes flamandes et sur les budgets pour les communes wallonnes et bruxelloises.

1. L'indicateur n'est pas affecté par les modifications de la part de la TVA attribuée aux institutions de l'Union européenne consécutives à la réforme du financement de l'Union européenne, qui opère un glissement entre TVA et ressource RNB.
2. Le passage d'un « régime d'assurance sociale sans constitution de réserves gérés par les employeurs » à un régime impliquant le versement de cotisations sociales effectives à charge des employeurs n'a pas d'incidence sur l'indicateur n°4. La mise en oeuvre du Fonds des pensions de la Police intégrée est un exemple de ce type de réforme: pour les gendarmes et policiers fédéraux, aucune cotisation patronale effective pour les pensions n'existait avant 2003.
3. L'ICN est conscient qu'il existe des lacunes dans la collecte des données de base nécessaires à l'établissement des comptes des administrations locales. L'ICN et le Conseil supérieur des Finances ont porté cette problématique à la connaissance des autorités politiques exerçant le tutelle sur les pouvoirs locaux afin de les encourager à y trouver une solution.

Comme les comptes 2003 des communes flamandes ne sont pas encore disponibles, les estimations de l'année 2003 sont basées sur d'autres sources telles que les transferts en provenance des autorités de tutelle, les encours de dettes et d'actifs ou les données provenant de l'étude des finances des pouvoirs locaux effectuée chaque année par Dexia.

Suite à la révision de la comptabilité des provinces et des CPAS effectuée les dernières années, leur comptabilité n'est actuellement plus uniforme sur la totalité du territoire. Etant donné le manque de ressources pour effectuer un sondage dont l'exploitation devrait être différenciée selon les trois régions du Royaume, il a été nécessaire de recueillir des informations par d'autres sources (études de Dexia sur les finances locales ou budgets fédéraux, communautaires et régionaux).

En ce qui concerne les 196 zones de police, des données ont été reçues du Service Public Fédéral Intérieur, qui centralise les données en provenance des zones de police.

4.3 Modifications à la partie «Tableaux»

4.3.1 Tableaux «1. Tableaux synoptiques»

En raison de la consolidation de fonds de pension d'institutions appartenant au secteur des administrations publiques, la rubrique transferts courants aux ménages et aux ISBLSM des tableaux synoptiques a été modifiée afin de prendre en compte les revenus de la propriété attribués aux assurés (D.44) et l'ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension (D.8).

Le tableau 6 donne le détail des recettes et dépenses tel que présenté dans les tableaux «1. tableaux synoptiques»¹

4.3.2 Tableaux 2, 3 et 4

Puisque la répartition des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) affecte les charges d'intérêts de la dette publique et afin de permettre aux utilisateurs des statistiques de toujours disposer des charges d'intérêts de la dette publique hors prise en compte du SIFIM, la série «p.m.: Intérêts effectifs versés aux autres secteurs» a été introduite dans les emplois des tableaux «2. Comptes». De manière identique, la série «p.m.: Intérêts effectifs en provenance des autres secteurs» a été introduite du côté des ressources.

En raison de la consolidation de fonds de pension d'institutions appartenant au secteur des administrations publiques, la rubrique «Revenus de la propriété attribués aux assurés» (D.44) a également été ajoutée aux tableaux «2. Comptes».

Des nouvelles séries ont aussi été introduites dans les tableaux «3. Impôts et cotisations sociales par type» présentant le détail des impôts et cotisations sociales effectives par catégorie et par sous-secteur. Ces nouvelles séries ont été ajoutées dans le but de fournir une information plus détaillée: cotisation d'emballage, cotisation fédérale sur l'électricité et le gaz naturel, taxe sur la participation des travailleurs aux bénéfices ou au capital de la société et déclaration libératoire unique (DLU).

Les tableaux «4. Détail des prestations sociales», fournissant le détail des différentes prestations sociales à charge des administrations publiques, ont aussi vu le nombre de leurs séries s'accroître: les séries «Mise en disponibilité (enseignants)» et «Personnel statutaire de BELGACOM» sont venues s'y ajouter.

1. Pour plus détails sur les tableaux synoptiques, voir la publication de l'ICN «Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques 1999».

TABLEAU 6 DÉTAIL DES RECETTES ET DÉPENSES TEL QUE PRÉSENTÉ DANS LES TABLEAUX 1.1 À 1.5

Rubriques	Codes SEC 1995
Recettes	TR
Recettes fiscales et parafiscales	D.5+D.2+D.611+D.91
Impôts directs	D.5
Ménages	D.51p+D.59p
Sociétés	D.51p+D.59p
Autres secteurs	D.51p+D.59p
Impôts indirects	D.2
Cotisations sociales effectives	D.611
Impôts en capital	D.91
Cotisations sociales imputées	D.612
Intérêts reçus	D.41
Autres revenus de la propriété	D.4-D.41
Transferts courants en provenance des autres secteurs	D.72+D.74+D.75
Ventes courantes de biens et services produits	P.11+P.12+P.131
Transferts de recettes fiscales en provenance des autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Autres transferts courants en provenance des autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Transferts en capital en provenance des autres secteurs	D.9p-D.91
Transferts en capital en provenance des autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.9p-D.91
Dépenses	TE
Dépenses courantes à l'exclusion des charges d'intérêts	
Rémunérations des salariés	D.1
Consommation intermédiaire et impôts payés	P.2+D.29+D.51
Subventions aux entreprises	D.3
Prestations sociales	D.62+D.6311+D.63121+D.63131
En espèces	D.62
En nature fournies par des producteurs marchands	D.6311+D.63121+D.63131
Transferts courants aux ménages et aux ISBLSM	D.44+D.75p+D.8
Transferts courants aux entreprises	D.71+D.75p
Transferts courants au reste du monde	D.74+D.75p
Transferts de recettes fiscales aux autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Autres transferts courants aux autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Charges d'intérêts	D.41
Dépenses en capital	
Formation brute de capital fixe	P.51
Autres acquisitions nettes d'actifs non financiers	P.52+P.53+K.2
Transferts en capital aux autres secteurs	D.9p
Transferts en capital aux autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.9p
Epargne brute	B.8b=B.8n+K.1
Solde de financement	B.9= TR -TE
Solde primaire (uniquement pour l'ensemble des administrations publiques)	B.9+D.41