

Nouveautés méthodologiques

1. Le traitement de la restructuration de la SNCB

Dans le cadre de la procédure déficit excessif, l'ICN notifie deux fois par an à la Commission européenne, avant le 1er avril et avant le 1er octobre, les données les plus récentes du déficit et de la dette publics des dernières années.

A l'occasion de la notification d'avril 2008 et après une analyse approfondie de tous les éléments du dossier, le traitement des opérations du Fonds de l'infrastructure ferroviaire en comptabilité nationale a été modifié.

La structure de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) a été revue en profondeur en date du 1er janvier 2005. A cette occasion, le SNCB Holding a été institué en tant que société mère du groupe ferroviaire, composé aussi, d'une part, du gestionnaire de l'infrastructure Infrabel, d'autre part, de l'exploitant des chemins de fer, qui conserve la dénomination de SNCB et a pour tâche principale le transport de voyageurs et de marchandises. Un organisme, indépendant du nouveau groupe SNCB, dénommé Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF), a par ailleurs été créé. Celui-ci a repris l'infrastructure ferroviaire dans sa situation au 31 décembre 2004 et la dette correspondante.

Jusqu'à présent, dans les comptes nationaux belges, le FIF relevait du secteur des sociétés non financières. Par conséquent, la dette du FIF n'était pas considérée comme une dette publique au sens de Maastricht et les charges d'intérêts sur cette dette n'avaient donc aucun impact sur le solde de financement des administrations publiques au contraire de l'intervention annuelle de l'Etat en faveur du FIF.

Contrairement aux autorités belges, Eurostat était d'avis que le FIF relevait du secteur des administrations publiques et que le transfert, vers ce Fonds, de la majeure partie de la dette de la SNCB, à l'occasion de la restructuration de cette dernière le 1er janvier 2005, devait être considéré comme une reprise de dette par les administrations publiques, et à ce titre impliquait en contrepartie l'enregistrement d'une dépense publique d'un montant égal à celui de la dette reprise.

Compte tenu des arguments développés dans les analyses d'Eurostat, l'ICN a été conduit, à l'occasion de la notification d'avril 2008, à réviser le traitement du FIF et à s'aligner sur l'interprétation d'Eurostat.

D'après ce raisonnement, un montant de 7,4 milliards d'euros doit dès lors être enregistré comme un transfert en capital dans les dépenses publiques de 2005, avec comme conséquence que les comptes des administrations publiques de 2005 accusent un déficit de 2,6 p.c. du PIB.

Si cette reprise de dette n'exerce aucune incidence directe sur le résultat budgétaire des autres années à compter de 2006, vu sa nature non récurrente, il n'en va pas de même du choix de classification sectorielle adopté pour le FIF, les dépenses d'intérêts de cette entité étant légèrement inférieures à ses recettes. Ces dernières consistent en une rétribution pour la mise à la disposition d'Infrabel de l'infrastructure ferroviaire, dont le FIF est propriétaire, et en un transfert en capital que les administrations publiques versent au FIF, afin de lui permettre de réduire progressivement sa dette. Le résultat budgétaire des années 2006 et suivantes est donc un peu meilleur avec le nouveau traitement. En effet, le versement annuel de l'Etat, qui pesait entièrement sur le solde public dans la méthode de calcul utilisée jusqu'à présent, sera désormais considéré comme un transfert interne au Pouvoir fédéral qui ne pèse pas sur le solde public.

Le tableau ci-dessous présente les anciennes et les nouvelles séries du déficit public et de la dette publique.

Impact sur le déficit public et sur la dette publique								
Année	Déficit public				Dette publique			
	avant retraitement		après retraitement		avant retraitement		après retraitement	
	en milliards d'euros	en % du PIB	en milliards d'euros	en % du PIB	en milliards d'euros	en % du PIB	en milliards d'euros	en % du PIB
2005	-0.6	-0,2	-7.8	-2,6	273.1	90,4	278.4	92,1
2006	0.9	0,3	1.1	0,3	274.5	86,3	279.5	87,8
2007	-1.1	-0,3	-1.0	-0,3	276.4	82,5	281.0	83,9

2. Les produits dérivés

Pour rappel, le solde de financement selon la procédure déficit excessif (solde EDP) est différent du solde SEC 1995 suite au traitement différent réservé aux flux nets d'intérêts des contrats de swaps et produits dérivés assimilés.

Dans le cadre de la notification d'avril 2008, Eurostat a précisé et modifié certaines règles d'enregistrement concernant les produits dérivés. Ces nouvelles règles ont été rendues publiques le 13 mars 2008 et sont appliquées par l'ICN pour la première fois lors de la notification de septembre 2008.

Les nouvelles règles pour lesquelles des adaptations devaient être apportées dans les données EDP de la Belgique sont au nombre de deux: d'une part, pour les contrats de swaps et produits dérivés assimilés, toutes les primes d'annulation doivent dorénavant être proratisées avec les intérêts même si elles ne concernent pas des swaps de couverture et, d'autre part, en ce qui concerne les off-market swaps, une augmentation de la dette Maastricht doit maintenant être enregistrée au moment de leur émission tandis que les paiements effectués ultérieurement doivent être décomposés entre intérêts et amortissements.

Le tableau ci-dessous reprend l'impact des modifications sur le solde EDP et la dette Maastricht depuis 2002:

(en millions d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amélioration du solde	44	83	70	23	25	29
Détérioration de la dette	443	358	279	247	215	183

C'est cette correction qui explique pourquoi les révisions des soldes sont différentes entre les comptes publics SEC 1995 et les données EDP.

3. Les apports de capitaux

Eurostat, l'autorité statistique européenne, a jugé que le traitement de certaines opérations d'apports de capitaux enregistrées comme des opérations financières sans impact sur le solde de financement était inadéquat ou insuffisamment justifié.

En pratique, la question qui se pose est la suivante: l'apport de capitaux dans une entreprise ou une organisation internationale effectué par une administration doit-il être enregistré dans les comptes nationaux comme:

- une opération financière, c'est l'hypothèse où le versement de l'administration est comparable à un geste d'actionnaire, effectué dans un contexte commercial. L'apport de capitaux ne peut être enregistré en opération financière que si l'administration reçoit en échange un actif financier de même valeur. C'est là une caractéristique fondamentale des opérations financières. En apportant du capital-actions à la société, l'administration agit en actionnaire, avec la perspective de recevoir des dividendes en retour ou d'obtenir des plus-values. Le versement effectif de dividendes – ou la réalisation de plus-values – est ainsi un critère important pour apprécier le contexte commercial de l'opération et traiter l'apport de fonds en opération financière. Si ces conditions sont remplies, l'apport de capitaux sera analysé comme une augmentation de capital, et donc enregistré comme une opération financière sur l'instrument financier « actions et autres participations (F.5) » et n'aura pas d'impact sur le solde de financement de l'administration;
- une opération non financière, c'est l'hypothèse où le versement de l'administration est « à fonds perdus », effectué pour des raisons de politique générale et dans un contexte non commercial. Il est sans contrepartie, et n'a pas d'effet automatique (et de même montant) sur la participation de l'État dans l'entreprise, il sera analysé et enregistré en transfert en capital (D.9).

En agissant ainsi, l'administration n'attend rien en retour en termes de dividendes (le plus souvent, l'entreprise qui bénéficie de ce genre de transfert ne verse pas de dividendes), rien d'autre qu'une amélioration de la situation financière de l'entreprise et la satisfaction de besoins sociaux (en termes d'emploi ou d'infrastructures publiques ...).

Lors des discussions avec Eurostat, il est apparu que l'évaluation de la perspective de recevoir des dividendes en retour ou d'obtenir des plus-values n'avait pas assez été prise en compte dans la détermination du traitement des apports de capitaux.

Compte tenu de cette précision méthodologique, les apports de capitaux du Pouvoir fédéral dans les organisations internationales de développement ont été requalifiés en transferts en capital.

En ce qui concerne les apports de capitaux des régions dans les entreprises, tous les apports importants et/ou à caractère répétitif pour lesquels aucune information permettant de justifier un traitement comme opération financière n'était disponible ont été requalifiés en transferts en capital. Il va de soi que si les régions concernées fournissaient des informations montrant que certains des apports de capitaux, ainsi requalifiés, sont effectués dans un contexte commercial, le traitement de ces derniers dans les comptes publics SEC 1995 pourrait être reconsidéré.

Les aides à l'investissement octroyées aux quasi-sociétés que constituent les hôpitaux et maisons de repos des CPAS non pourvus de la personnalité juridique et traitées précédemment comme des opérations financières sur actions et autres participations ont été requalifiées en transferts en capital puisque ces quasi-sociétés accusent généralement des pertes d'exploitation.