

Nouveautés méthodologiques

1. Les comptes publics sont dorénavant établis selon les nouvelles normes de comptabilité nationale édictées par le Système européen de comptes (SEC 2010)

Cette édition des comptes non financiers des administrations publiques couvre la période 1995-2013. Ces comptes sont établis pour la première fois selon les définitions du nouveau Système Européen de Comptes nationaux et régionaux SEC 2010 qui remplace le SEC 1995. Ce nouveau système a été approuvé par le Parlement européen et le Conseil et a été publié dans le Journal officiel des Communautés européennes (L174) du 26 juin 2013 sous le règlement (CE) n° 549/2013. Le SEC 2010 est la version communautaire du Système de comptabilité nationale (SCN2008), méthodologie applicable au niveau mondial établie conjointement par la Commission des Communautés européennes, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économique, les Nations Unies et la Banque mondiale.

Les principales modifications conceptuelles du nouveau système ont été expliquées dans les actes de la matinée d'études "[Le SEC 2010: des comptes nationaux pour un monde en mutation](#)" du 27 mai 2014.

De son côté, Eurostat a aussi publié un "[Manuel sur les modifications entre le SEC 1995 et le SEC 2010](#)"

Par ailleurs, une description des principales modifications selon une approche plus technique et de leurs répercussions chiffrées sur les comptes nationaux est présentée dans la note générale "[SEC 2010: le nouveau cadre de référence des comptes nationaux](#)"

Les diverses modifications apportées aux comptes des administrations publiques sont expliquées en détail. Une distinction est faite entre celles qui ont un impact sur le solde et/ou la dette, celles qui ne modifient pas le solde mais qui affectent néanmoins le niveau des recettes et des dépenses, et enfin celles qui induisent des changements au sein même des recettes et des dépenses mais sans en modifier le niveau global. Des tableaux présentent une ventilation de l'incidence des révisions dues au SEC 2010 et des autres révisions.

1.1 Modifications ayant un impact sur le solde et/ou la dette

Une définition élargie du périmètre des administrations publiques

Parmi les nombreux sujets que couvre le domaine des finances publiques en comptabilité nationale, il en est un qui est parfois méconnu mais qui, pourtant, est d'une importance cruciale puisqu'il influence directement la dette et le solde de financement des pouvoirs publics. Il s'agit du classement sectoriel des unités publiques. Ce classement, hors ou au sein du secteur des administrations publiques (S.13), répond à des critères définis dans le SEC et, dans certains cas, explicités dans le *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)* d'Eurostat¹ – sorte de jurisprudence de la comptabilité nationale en matière de finances publiques. La bonne application de ces critères

¹ La version la plus récente du MGDD est celle d'août 2014.

garantit la cohérence de traitement nécessaire pour assurer la comparabilité des données entre les différentes entités du pays, mais également au niveau international avec les autres pays européens.

Le classement d'une unité publique repose sur les trois critères que sont l'autonomie, le contrôle et le caractère marchand ou non marchand.

L'autonomie est la caractéristique indispensable d'une unité institutionnelle. Le SEC 2010 définit ainsi une unité institutionnelle comme une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale¹.

Pour jouir de l'autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale, une entité doit:

- a) être en droit de posséder en toute autonomie des biens et des actifs; elle doit être en mesure d'échanger la propriété de biens ou d'actifs lors d'opérations réalisées avec d'autres unités institutionnelles;
- b) avoir la capacité de prendre des décisions économiques et d'exercer des activités économiques dont elle est tenue responsable en droit;
- c) avoir la capacité de souscrire des engagements, de contracter des dettes et d'autres obligations et de passer des contrats en son propre nom;
- d) avoir la capacité d'établir une comptabilité complète, c'est-à-dire un bilan de ses actifs et passifs, et des documents comptables où apparaît la totalité des opérations qu'elle a effectuées au cours de la période de référence des comptes.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'unité doit être consolidée avec l'unité à qui elle se rapporte et son classement sectoriel est dès lors identique à celui de cette dernière. L'autonomie est donc en réalité une condition préalable à toute analyse de classement sectoriel, puisque ce n'est que quand l'autonomie d'une unité est établie qu'il devient nécessaire de définir son classement sur une base individuelle.

La notion de contrôle est parfois confondue avec celle d'autonomie mais les deux concepts ont pourtant un sens bien distinct selon le SEC. En effet, là où l'autonomie permet d'établir l'existence d'une unité institutionnelle distincte, le contrôle est défini comme le pouvoir de déterminer la politique générale d'une unité². Le SEC pointe les huit indicateurs suivants comme facteurs principaux à prendre en considération pour déterminer si une unité est sous contrôle public^{3 4}:

- a) une administration publique possède la majorité des droits de vote;
- b) une administration publique contrôle le conseil d'administration ou tout autre organe directeur;
- c) une administration publique contrôle la nomination et la destitution du personnel clé;
- d) une administration publique contrôle les principaux comités de l'entité;
- e) une administration publique détient une action préférentielle;
- f) il existe une disposition réglementaire spécifique;
- g) les administrations publiques sont un client dominant de la société;
- h) la société emprunte auprès d'une administration publique.

Les indicateurs a), b) et d) sont suffisants à eux seuls pour établir le contrôle. Dans d'autres cas, plusieurs indicateurs séparés peuvent indiquer ensemble l'existence d'un contrôle.

La troisième et dernière étape consiste à établir le caractère marchand ou non des activités de l'unité. Pour cela, il est d'abord nécessaire d'opérer une distinction entre les sociétés financières et non financières car les critères d'appréciation du caractère marchand ou non sont différents. Pour les sociétés non financières, le caractère marchand est établi si l'unité vend sa production à des prix économiquement significatifs. Dans le cas des sociétés financières, c'est le degré d'exposition au risque qu'il convient d'examiner.

Des prix économiquement significatifs sont définis comme des prix qui ont un effet sensible sur les volumes de

1 SEC 2010 § 2.12.

2 SEC 2010 § 1.36, 2.35, 20.18, 20.309.

3 SEC 2010 § 2.38 et, de manière plus détaillée, 20.309. À noter que le contrôle par le secteur public (défini comme étant les administrations publiques et les sociétés publiques) est suffisant pour déterminer qu'une unité est sous contrôle public.

4 Par assimilation, ce raisonnement vaut mutatis mutandis pour les institutions sans but lucratif.

produits que les producteurs sont disposés à offrir et sur les volumes de produits que les acheteurs sont prêts à acquérir¹. Cette définition théorique est heureusement complétée de deux critères pratiques, l'un qualitatif et l'autre quantitatif, qui doivent être satisfaits conjointement. Ce n'est en effet que si le critère qualitatif est rempli que l'on peut passer au critère quantitatif. Le critère qualitatif se rapporte à l'acheteur de la production d'une unité publique². Si l'unité vend la majorité de sa production à l'administration publique, elle est supposée non marchande sauf si elle est mise en situation de concurrence avec des producteurs privés au moyen d'un appel d'offres lancé par les pouvoirs publics dans des conditions commerciales. Si tel est le cas, ou si l'unité vend la majorité de sa production à des acheteurs autres que les administrations publiques, ses ventes sont considérées comme de vraies ventes au sens du SEC et, partant, peuvent être incluses dans le calcul du critère quantitatif.

Le critère quantitatif, également appelé "test marchand/non marchand", "market test" ou encore "test des 50 %", repose sur le ratio des ventes aux coûts de production. Pour être considérée comme marchande, une unité doit couvrir, sur une période continue de plusieurs années (généralement trois minimum), au moins 50 % de ses coûts de production par ses ventes³. Par "ventes", on entend les recettes tirées des biens et services produits, desquelles on déduit les subsides sauf si ceux-ci sont directement liés au volume ou à la valeur de la production et sont octroyés à l'ensemble des producteurs sur le marché. Les coûts de production correspondent à la somme de la consommation intermédiaire⁴, de la rémunération des salariés, de la consommation de capital fixe (estimée au coût de remplacement), des autres impôts sur la production et des charges nettes d'intérêts⁵. La production pour compte propre n'est pas considérée comme faisant partie des ventes dans ce contexte.

Le critère des 50 % n'est pas pertinent pour les sociétés financières car leurs ressources proviennent à la fois de revenus de la propriété et de gains de détention⁶, qui ne font pas partie des ventes. Pour ces sociétés, le critère déterminant le caractère marchand ou non marchand est le degré d'exposition au risque⁷. Une société financière sera considérée comme non exposée au risque si les administrations publiques remboursent ses dettes, compensent ses pertes ou octroient des garanties sur ses actifs (sous la forme, par exemple, d'une compensation en cas de faible performance de certains actifs). En revanche, le fait que les administrations publiques soient un actionnaire dominant de la société ou qu'elles octroient des garanties sur ses passifs n'est généralement pas un élément pertinent pour déterminer l'exposition au risque⁸.

Les institutions financières captives constituent un cas particulier important de sociétés financières pour lequel des critères spécifiques s'appliquent⁹. Une institution financière captive est une institution financière qui ne fait pas d'intermédiation financière dans la mesure où la majeure partie de ses actifs ou de ses passifs ne fait pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts. Elle est généralement financée par un sponsor qui lui prête de l'argent ou qui garantit ses emprunts¹⁰. Le cadre général de ses activités est généralement défini par son unité mère. Quand une institution financière captive est sous le contrôle des administrations publiques, elle doit être classée dans le secteur des administrations publiques. C'est notamment le cas des sept sociétés régionales du logement¹¹.

Dans le SEC 2010, l'accent est mis sur des critères d'ordre qualitatif, tels que la motivation économique de l'entité, l'indépendance des activités à but lucratif ou la capacité à s'acquitter de ses dettes sans aide financière de l'État, afin que seules les entités indépendantes, motivées par la concurrence du marché, ne relèvent pas du secteur des administrations publiques. Les modifications des critères visant à déterminer si une entité en fait partie entraînent à la fois une hausse du nombre des unités qui y sont classées ainsi qu'une augmentation de la dette publique en conséquence.

Compte tenu du nombre élevé d'unités publiques dont le classement sectoriel devait être réexaminé, il a été

1 SEC 2010 § 3.19 et 20.19.

2 SEC 2010 § 20.25-28

3 SEC 2010 § 3.19, 3.32-33, 20.29-31.

4 Y compris un loyer imputé pour les infrastructures éventuellement mises gratuitement à disposition de l'unité.

5 Dans le cadre du SEC1995, les coûts du test des 50 % ne prenaient pas en compte les charges nettes d'intérêts.

6 SEC 2010 § 20.34.

7 SEC 2010 § 2.57 et 20.33.

8 MGDD, chapitre 1.5 § 17-18.

9 SEC 2010 § 2.21-23 et 2.98-99 et MGDD, chapitre 1.6 § 24-38 et 56-58

10 Contrairement aux autres types de sociétés financières, les garanties sur les emprunts jouent donc un rôle important dans l'analyse du classement sectoriel des institutions financières captives.

11 La Société wallonne du Logement, le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, la Société wallonne du Crédit social, la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, la Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen et le Vlaams Woningfonds.

décidé, en accord avec Eurostat, que les modifications relatives aux unités reclassées dans le secteur des administrations publiques ne seraient provisoirement pas apportées au niveau des différentes séries des recettes et des dépenses des comptes non financiers des administrations publiques mais seraient intégralement comptabilisées, sur une base nette, dans les dépenses des administrations publiques et plus précisément au niveau des autres transferts en capital vers les sociétés non financières. De cette manière, le solde de financement des administrations publiques est aussi correct que possible, bien que les grands agrégats de l'économie (PIB, rémunérations des salariés, etc.) ne soient pas adaptés en fonction du reclassement d'unités. De même, dans les comptes financiers des administrations publiques, tous les enregistrements relatifs à la dette publique ont été introduits tandis que ceux concernant les actifs financiers n'ont été effectués que partiellement. Ces modifications, qui ont été enregistrées pour obtenir un solde de financement et une dette corrects et exhaustifs dans le cadre du SEC 2010 pour la période 1995-2013, seront correctement intégrées dans l'ensemble des comptes nationaux et réropolées, si cela s'avère nécessaire et possible, en septembre 2015.

Dans ce cadre, le classement sectoriel de plus de 1 600 unités a été analysé et cet examen a conduit au reclassement de près de 700 unités dans le secteur des administrations publiques (S.13). Il s'agit principalement d'unités actives dans le financement du logement social, d'intercommunales, de régies communales autonomes et d'autres entreprises publiques locales.

La [liste des unités du secteur public](#) au 30 septembre 2014 peut être consultée sur le site de la Banque nationale de Belgique¹.

Versements des entreprises à l'État dans le cadre du transfert à l'État de leurs obligations de pension

Dans le SEC 1995, les versements d'une entreprise à l'État dans le cadre d'un transfert d'obligations au titre de régimes de pension mis en place par l'entreprise, avec ou sans constitution de réserves et pour ses propres employés, devaient être enregistrés comme recettes des administrations publiques et étaient donc susceptibles d'avoir une incidence positive sur le solde de financement (B.9). Dans les deux cas, avec ou sans constitution de réserves, la contrepartie du montant reçu par l'État est une opération sans contrepartie, classée comme transfert en capital (D.99) et les obligations de pension reprises par l'État ne sont pas enregistrées comme un passif au sens du SEC 1995.

Dans le SEC 2010, ces mêmes versements doivent être vus comme une avance financière (F.8), autrement dit comme le paiement anticipé de transferts courants divers (D.75) qui seront enregistrés plus tard en recettes publiques lorsque les paiements de pensions correspondantes auront lieu et ce jusqu'au moment où les sommes avancées auront été épuisées. Par conséquent, le versement de la somme forfaitaire n'a aucun impact sur le solde de financement des administrations publiques au cours de l'année du transfert des obligations², tandis que le solde des années ultérieures est amélioré (par rapport à la situation prévalant dans le SEC 1995).

Opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques

Dans le SEC 1995, les fonds obtenus en contrepartie d'opérations de titrisation³ d'arriérés fiscaux et parafiscaux étaient traités, sous certaines conditions, comme recettes des administrations publiques et avaient donc une incidence positive sur le solde de financement (B.9). Toutefois, une décision d'Eurostat de 2007 a imposé de traiter dorénavant toutes les nouvelles opérations de titrisation de créances fiscales par des administrations publiques comme un recours à l'emprunt de la part des administrations publiques.

Dans le SEC 2010, qui reprend l'esprit de la décision de 2007, ces fonds sont considérés soit comme la vente d'un actif financier enregistré sous l'instrument "Autres comptes à recevoir" (F.8), soit comme une opération de financement augmentant la dette publique⁴ lorsqu'aucun actif financier correspondant aux arriérés n'a été enregistré dans les comptes.

1 Pour rappel, cette liste est censée être exhaustive (selon les informations dont dispose la Banque/ICN) pour ce qui concerne les unités du secteur des administrations publiques (S.13) mais n'est qu'exemplative pour les sociétés publiques classées en dehors du périmètre des administrations publiques.

2 SEC 2010 § 20.275.

3 La titrisation consiste en l'émission de titres de créance pour lesquels le paiement du coupon ou du principal est adossé à des actifs spécifiés ou à des flux de revenus futurs (ex.: prêts hypothécaires, prêts à la consommation, recettes futures, ...).

4 SEC 2010 § 20.262 à 20.268.

Dès lors, les opérations de titrisation d'arriérés fiscaux, qui ont eu lieu en Belgique en 2005 et 2006 ont été traitées dans la présente édition des comptes conformément à la décision d'Eurostat de 2007.

Moment d'enregistrement suite à des décisions de justice avec effet rétroactif

Lorsqu'un tribunal juge qu'une indemnisation doit être versée ou qu'une opération doit être dénouée, suite à des événements passés ou en relation avec de tels événements, le moment d'enregistrement de la dépense ou de la recette correspond au moment où les bénéficiaires disposent d'un droit automatique et incontestable au versement d'un montant donné pouvant être déterminé individuellement, et qu'il est improbable que ces derniers ne réclament pas ce qui leur est dû. Lorsque le tribunal se contente d'établir le principe d'une indemnisation ou que les plaintes doivent être examinées par les services administratifs afin de savoir si elles sont recevables et de déterminer un montant, la dépense ou la recette est enregistrée dès que la valeur de l'obligation est déterminée de manière fiable¹.

Sur cette base, les remboursements de l'impôt des sociétés liés à l'arrêt Cobelfret sont dorénavant enregistrés au fur et à mesure que les montants à rembourser sont établis et non plus au moment de la décision prise par la Cour européenne de justice en 2009. Cette modification méthodologique affecte le profil des remboursements et par conséquent aussi celui du solde de financement des administrations publiques.

Traitement des partenariats public-privé (PPP)

Comme sous le SEC 1995, le partenaire privé doit supporter le risque lié à la construction, à la demande ainsi qu'à la disponibilité pour qu'une infrastructure réalisée sur la base d'un contrat de partenariat public-privé puisse être enregistrée dans les comptes du partenaire privé. Lorsque les administrations publiques supportent la majorité du financement, ou accordent une garantie couvrant la majorité des fonds collectés, ces risques ne sont pas transférés au partenaire privé.

Le SEC 2010 précise explicitement que les clauses prévoyant un remboursement avantageux en cas de résiliation à l'initiative de l'opérateur privé signifient que ces risques n'ont pas été suffisamment transférés au partenaire privé². De plus, les avis les plus récents d'Eurostat insistent sur la prise en compte du partage des bénéfices, du financement public sous la forme d'instruments financiers présentant plus de risques que ceux utilisés par le partenaire privé et des différents types de garanties publiques lors de l'examen d'un dossier de PPP.

Les nouvelles règles SEC 2010 pour les PPP et la jurisprudence d'Eurostat qui y est relative s'appliquent de manière rétroactive sur toute la période 1995-2013, avec pour conséquence que les investissements de certaines opérations PPP ont été comptabilisés sur le bilan des administrations publiques avec un effet négatif sur le solde les années où les investissements ont eu lieu et positif les années suivantes pour la partie des paiements relatives aux remboursements des prêts imputés.

Traitement des licences de mobilophonie

Dans le SEC 1995, le spectre électromagnétique (les ondes radio) était reconnu comme un actif corporel non produit. La licence associée (permis d'utiliser le spectre pour une période de temps), sauf dans les cas mentionnés ci-dessous, était enregistrée comme un "Actif incorporel non produit" (AN.222). Si le contrat avait une durée de cinq ans ou moins, ou si le contrat ne fixait pas un prix total pour la licence et prévoyait des paiements sur la durée du contrat basés sur la performance économique de la société détentrice de la licence, les paiements aux administrations publiques devaient être enregistrés comme des loyers (D.45).

Dans le SEC 2010, le spectre radioélectrique est explicitement identifié comme une ressource naturelle (AN.2151) et il est précisé que si les administrations publiques délivrent un permis (aussi appelé "licence"), il ne peut être enregistré comme un nouvel actif "Permis d'utiliser les ressources naturelles" (AN.222) qu'à la condition que le transfert des risques et avantages a pour effet la création d'un permis distinct et transférable avec une

1 SEC 2010 § 20.189
2 SEC 2010 § 20.283.

valeur réalisable¹. Ainsi, le titulaire de la licence doit être en mesure de la céder à un tiers. Au contraire, si le gouvernement a le droit de s'opposer au transfert pour une raison quelconque ou si le contrat nécessite que le titulaire doive garder la licence jusqu'à son extinction, la licence ne sera pas reconnue comme un actif et les paiements au gouvernement seront enregistrés comme des loyers (D.45).

En Belgique, les droits d'utilisation étaient incessibles avant 2005. Depuis 2005, les opérateurs peuvent céder, entièrement ou partiellement, leurs droits d'utilisation, y compris ceux octroyés avant 2005. Le principe de la portabilité a été introduit par l'article 19 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (à compter du 30 juin 2005).

Dès lors, les paiements uniques reçus lors des octrois de licences de mobilophonie entre 1995 et le début des années 2000 ont été enregistrés pour une partie comme des loyers (D.45) étalés, en tenant compte de la durée des contrats, sur la période comprise entre le moment de l'octroi et le 30 juin 2005 et comme des recettes de ventes de permis d'utiliser des ressources naturelles au 1er juillet 2005 pour le solde. Pour toutes les licences qui ont été octroyées après 2010, le produit des ventes a toujours été enregistré comme des recettes de ventes de permis d'utiliser des ressources naturelles au moment de l'octroi indépendamment des modalités contractuelles de paiement.

Garanties standardisées

Les garanties non standardisées sont les garanties ponctuelles, pour lesquelles il n'est pas possible d'estimer, avec un quelconque degré de précision, le niveau de risque correspondant car on ne dispose pas de cas comparables. Les garanties standardisées sont quant à elles des garanties qui sont émises en grand nombre, généralement pour des montants relativement faibles (ex.: garanties de crédit à l'exportation et garanties de prêt étudiant). Même si la probabilité d'appel d'une garantie standard quelconque est incertaine, le fait qu'il existe un grand nombre de garanties similaires signifie qu'il est possible de procéder à une estimation fiable du nombre d'appels pouvant être effectués dans le cadre de la garantie.

En SEC 1995 et en SEC 2010 pour les garanties non standardisées, l'octroi d'une garantie n'a en général pas d'impact immédiat sur les dépenses publiques. Lors de l'appel d'une garantie, un transfert en capital est enregistré entre l'administration publique et l'unité dont la dette est garantie (et non l'institution financière qui a fourni les fonds) pour un montant égal au montant de la dette reprise.

Dans le SEC 1995, les garanties standardisées étaient traitées de la même manière que les garanties non standardisées. En SEC 2010 pour les garanties standardisées (dans le cas d'activité non commerciale des administrations publiques), il y a dès l'octroi d'une telle garantie l'enregistrement d'un transfert en capital entre l'administration publique et l'institution financière qui a fourni les fonds. Le montant à enregistrer doit être calculé sur la base des données des défauts du passé ou, dans le cas d'une nouvelle activité, estimé à l'aide de prévisions. S'il y a un changement de la situation économique et financière ou si les prévisions se sont révélées erronées, la méthode de calcul doit être réajustée tant pour les nouvelles garanties que pour celles octroyées dans le passé si nécessaire. Lorsqu'il y a un appel de garantie, le paiement indemnifiant l'institution financière ne doit plus être enregistré dans les dépenses mais est uniquement une opération de trésorerie. Si exceptionnellement les appels de garantie sont supérieurs au stock des provisions enregistrées, un transfert en capital supplémentaire doit alors être comptabilisé parmi les dépenses pour couvrir tant la différence entre les montants appelés et le stock des provisions que la reconstitution du stock des provisions.

En pratique, compte tenu de l'impact relativement faible attendu de cette modification méthodologique sur le solde de financement et des délais de traitement des informations collectées sur les garanties standardisées, cette adaptation a été postposée et l'impact sur le solde est donc actuellement égal à zéro.

¹ SEC 2010 § 15.28 et 15.43.

Aides conditionnelles à l'investissement

Dans le SEC, les aides à l'investissement doivent être comptabilisées au moment où naît l'obligation de paiement. Pour la plupart des aides à l'investissement, ce moment coïncide avec la réalisation du projet d'investissement sous-jacent.

En Belgique, une série de situations donnent lieu à l'utilisation d'aides à l'investissement conditionnelles; le niveau annuel des aides à l'investissement, qui couvriraient une partie des remboursements de la dette d'investissement du bénéficiaire, pouvant dépendre de paramètres tels que le degré d'occupation des actifs. Le caractère conditionnel de ces aides a été avancé comme argument pour étaler dans le temps leur comptabilisation dans les comptes des administrations publiques. Il faut noter que ce caractère conditionnel est particulièrement faible dans les cas connus de l'ICN. De facto, une faible conditionnalité correspond davantage, dans la réalité économique, à l'obligation de paiement, dans le chef des administrations publiques, dès que l'investissement sous-jacent a été réalisé, l'aide à l'investissement devant alors être comptabilisée dans son intégralité (hors bonification d'intérêts) avec un impact négatif sur le solde de financement et l'enregistrement d'une dette reprise. Les paiements annuels effectués par après par les administrations publiques sont alors scindés entre amortissement de la dette comptabilisée et paiement d'intérêts. La réduction du paiement annuel du fait de la non-réalisation de certaines conditions d'octroi doit être comptabilisée comme un transfert en capital à percevoir par les administrations publiques pendant l'exercice au cours duquel la réduction est constatée.

Pour que la subordination des aides à l'investissement à la réalisation de plusieurs paramètres liés à l'utilisation des actifs joue un rôle quant au moment de l'enregistrement de ces aides, il faut que les conditions soient très strictes. S'il apparaît clairement que les administrations publiques interviennent à hauteur de plus de 50 % dans le service de la dette, il semble économiquement plus correct de comptabiliser la dette auprès des administrations publiques au moment où le droit est constaté pour la première fois. Par ailleurs, même si l'octroi des aides à l'investissement est soumis à une conditionnalité très forte, il convient de noter que si elles sont liées à la fourniture de garanties, l'on peut arguer qu'une partie de la dette peut être supportée par les administrations publiques, parce que d'autres interventions que des subventions sur produits sont accordées.

Les dossiers concernés par ce changement sont celui du financement des infrastructures du secteur social par le Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) de la Communauté flamande ainsi que celui des parties A1 et A3 du budget des moyens financiers des hôpitaux à charge de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI).

Révision du Règlement n° 479/2009

Jusqu'à présent, dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), le solde de financement SEC 1995 est corrigé pour inclure les paiements nets d'intérêts résultant d'accords de swaps et de "forward rate agreements". Le concept d'intérêts au sens de la PDE n'a pas été conservé dans le SEC 2010.

En septembre 2014, le règlement (UE) n° 220/2014 de la Commission du 7 mars 2014 modifiant le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil en ce qui concerne les références au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'UE est d'application et la correction relative aux paiements nets d'intérêts résultant d'accords de swaps et de contrats de garantie de taux est supprimée. Il s'ensuit que le solde de financement SEC 2010 et le solde de financement EDP sont strictement égaux: une seule définition du solde de financement des administrations publiques s'appliquant dès lors.

Inclusion des crédits commerciaux à long terme dans la dette

Dans le SEC 2010, les crédits commerciaux à long terme (maturité à l'émission d'un an ou plus) sont assimilés à des crédits¹ et enregistrés sous l'instrument financier Crédits à long terme (F.42), puisqu'en prolongeant considérablement l'échéance de l'obligation de paiement, un fournisseur/constructeur assume un rôle financier qui se distingue de son autre activité de producteur.

En pratique, seule une partie des crédits commerciaux à long terme est actuellement recensée² mais les quantités existantes de ces engagements financiers ne devraient pas être considérables.

¹ SEC 2010 § 20.132.

² Les données ne sont actuellement disponibles que pour les unités déposant des comptes annuels auprès de la Centrale des bilans.

TABEAU 1 DÉFICIT: TABLE DE PASSAGE ENTRE LE SEC 1995 ET LE SEC 2010
(millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
Déficit EDP SEC1995 (mars – avril 2014)	-13 627,1	-14 160,6	-15 235,1	-9 923,5
en % du PIB	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Changements méthodologiques liés uniquement au SEC2010 (a)	184,7	-149,2	128,5	260,5
Versements des entreprises à l'État dans le cadre du transfert à l'État de leurs obligations de pension	305,9	327,3	349,3	371,0
Opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques	65,4	59,0	45,0	54,3
Traitement des licences de mobilophonie	135,2	-33,7	-32,6	24,2
Garanties standardisées ¹	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Révision du Règlement n° 479/2009 (swaps)</i>	<i>-321,8</i>	<i>-501,8</i>	<i>-233,2</i>	<i>-189,0</i>
<i>S1311</i>	<i>-448,4</i>	<i>-573,9</i>	<i>-317,2</i>	<i>-294,6</i>
<i>S1312</i>	<i>126,6</i>	<i>72,1</i>	<i>84,0</i>	<i>105,6</i>
Changements méthodologiques liés au SEC 2010 et à un réexamen de certaines questions² (b)	-937,6	-520,8	-646,8	-1 574,3
Sectorisation	87,2	-53,1	72,6	13,3
<i>S1311</i>	<i>11,3</i>	<i>4,5</i>	<i>-21,9</i>	<i>-23,0</i>
<i>S1312</i>	<i>114,2</i>	<i>11,9</i>	<i>186,8</i>	<i>81,2</i>
<i>S1313</i>	<i>-38,3</i>	<i>-69,6</i>	<i>-92,3</i>	<i>-44,9</i>
Traitement des partenariats public-privé	-35,2	-76,9	-66,3	-70,7
<i>S1312</i>	<i>-28,1</i>	<i>-49,5</i>	<i>-8,7</i>	<i>-23,1</i>
<i>S1313</i>	<i>-7,1</i>	<i>-27,4</i>	<i>-57,5</i>	<i>-47,5</i>
Aides "conditionnelles" à l'investissement"	-887,8	-340,4	-652,9	-1 516,9
<i>S1312</i>	<i>-421,2</i>	<i>-106,1</i>	<i>-126,7</i>	<i>-763,9</i>
- VG	<i>-421,2</i>	<i>-106,1</i>	<i>-126,7</i>	<i>-763,9</i>
<i>S1314</i>	<i>-466,6</i>	<i>-234,3</i>	<i>-526,2</i>	<i>-753,0</i>
Arrêt Cobelfret	-101,8	-50,4	-0,3	0,0
Autres changements³ (c)	-162,9	-50,9	-168,8	-227,3
Total de la révision du déficit (a) + (b) + (c)	-915,9	-720,9	-687,1	-1 541,0
en % du PIB	-0,2	-0,1	0,0	-0,3
due à la révision du déficit	-0,3	-0,2	-0,2	-0,4
due à la révision du PIB	0,1	0,1	0,2	0,0
Déficit SEC 2010 (= déficit EDP SEC 2010)	-14 543,0	-14 881,5	-15 922,2	-11 464,5
en % du PIB	-4,0	-3,9	-4,1	-2,9

Source: ICN.

1 En pratique, l'enregistrement des garanties standardisées n'a pas été modifié et l'impact sur le solde est donc actuellement égal à zéro.

2 Cette rubrique concerne la mise en conformité avec le SEC 2010 de questions qui, jusqu'à présent, n'étaient pas complètement résolues et pour lesquelles les discussions au niveau européen ont apporté une solution définitive.

3 La rubrique "Autres changements" correspond à des corrections d'erreurs du passé, à des changements de méthodes et de sources de calcul ainsi qu'à l'utilisation de données de base plus récentes.

TABLEAU 2 DETTE: TABLE DE PASSAGE ENTRE LE SEC 1995 ET LE SEC 2010
(miljoenen euro's)

	2010	2011	2012	2013
Dette EDP SEC 1995 (mars - avril 2014)	343 724,8	366 248,8	380 157,4	387 158,9
en % du PIB	96,6	99,2	101,1	101,2
Changements méthodologiques liés uniquement au SEC 2010 (a)	87,4	26,1	0,0	0,0
Opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques	87,4	26,1	0,0	0,0
Crédits commerciaux à long terme ¹	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Changements méthodologiques liés au SEC 2010 et à un réexamen de certaines questions² (b)	20 227,5	21 746,8	23 630,4	25 969,7
Sectorisation	15 628,7	16 722,2	17 856,0	18 561,6
S1311	50,8	68,3	14,7	24,2
S1312	13 659,9	14 573,5	15 472,7	15 984,4
S1313	1 918,0	2 080,4	2 368,6	2 553,1
Traitement des partenariats public-privé	162,1	247,6	344,5	461,2
S1312	43,1	101,2	140,7	209,9
S1313	118,9	146,3	203,8	251,4
Aides "conditionnelles" à l'investissement	4 436,7	4 777,0	5 429,9	6 946,8
S1312	839,6	945,6	1 072,3	1 836,2
- VG	839,6	945,6	1 072,3	1 836,2
S1314	3 597,1	3 831,4	4 357,6	5 110,6
Autres changements³ (c)	108,2	105,9	-61,7	117,1
Total de la révision de la dette (a) + (b) + (c)	20 423,1	21 878,8	23 568,8	26 086,7
en % du PIB	3,0	2,9	2,9	3,3
due à la révision de la dette	5,7	5,9	6,3	6,8
due à la révision du PIB	-2,7	-3,0	-3,4	-3,5
Dette EDP SEC 2010	364 147,9	388 127,6	403 726,2	413 245,7
en % du PIB	99,6	102,1	104,0	104,5

Source: ICN.

1 Cette rubrique est pour mémoire: les montants actuellement recensés étant inclus sous la rubrique sectorisation.

2 Cette rubrique concerne la mise en conformité avec le SEC 2010 de questions qui, jusqu'à présent, n'étaient pas complètement résolues et pour lesquelles les discussions au niveau européen ont apporté une solution définitive.

3 La rubrique "Autres changements" correspond à des corrections d'erreurs du passé, à des changements de méthodes et de sources de calcul ainsi qu'à l'utilisation de données de base plus récentes.

L'application des concepts du SEC 2010 entraînant une révision à la hausse du PIB, les ratios des agrégats économiques des administrations publiques (solde, dette et indicateurs de prélèvements obligatoires) sont dès lors doublement affectés: une fois, par les modifications qui s'appliquent directement à leur calcul en valeurs absolues et une seconde fois, par la révision à la hausse du niveau du PIB. Les tableaux précédents distinguent ces deux effets.

TABLEAU 3 PIB: COMPARAISON ENTRE SEC 1995 ET SEC 2010
(millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
PIB selon le SEC 1995	355 790,9	369 258,4	375 852,2	382 692,2
PIB selon le SEC 2010	365 747,0	379 990,6	388 254,3	395 262,1
Différence	9 956,1	10 732,2	12 402,1	12 569,9
(en % du PIB)	(2,8)	(2,9)	(3,3)	(3,3)

Bron: INR.

1.2 Modifications ayant un impact sur le niveau des recettes et dépenses (et pas sur le solde)

TVA cédée aux Institutions européennes

Dans le SEC 1995, les impôts sur la production et les importations versés à l'UE comprennent notamment les recettes dérivées de l'assiette "TVA" dans chaque État membre. Cette partie de la TVA, communément appelée TVA cédée, n'est donc pas enregistrée dans les recettes fiscales du secteur des administrations publiques (S.13) mais directement parmi les recettes fiscales perçues par le reste du monde (S.2).

Dans le SEC 2010, les impôts sur la production et les importations versés aux institutions de l'UE ne comprennent pas la troisième ressource propre fondée sur la TVA qui figure dans les recettes d'impôts indirects des administrations publiques et corollairement dans les dépenses des autres transferts courants, à la rubrique "Ressources propres de l'UE fondées sur la TVA et le RNB" (D.76)¹.

Ce nouveau traitement est sans aucun impact sur le PIB mais, comme lors du passage du PIB au RNB, les impôts à la production et à l'importation (D.2) versés au reste du monde sont diminués de la TVA cédée, il s'ensuit que le RNB est augmenté d'autant.

Réductions ciblées de cotisations patronales

Dans le SEC 1995, Eurostat a constaté que les réductions ciblées de cotisations patronales étaient traitées de manière non uniforme entre les différents États membres soit comme des autres subventions à la production (D.39), soit comme moindres recettes de cotisations sociales.

Eurostat a donc demandé que la méthode d'enregistrement brut de ces réductions soit strictement respectée lors du passage au SEC 2010.

¹ SEC 2010 § 4.140.

Dans le SEC 2010, les réductions de cotisations sociales ciblées ne sont donc plus enregistrées comme des recettes négatives mais sont traitées comme des subventions sur les salaires et la main-d'œuvre: il s'agit soit de subventions liées à la masse salariale, à la main-d'œuvre totale ou à l'emploi de catégories déterminées de personnes (moins valides, chômeurs de longue durée), soit de subventions fondées sur le coût des formations organisées ou financées par les entreprises¹. Les comptes nationaux de la Belgique ont donc été adaptés: les rémunérations des salariés ont été révisées à la hausse dans leur composante "cotisations sociales", de même que les subventions aux entreprises.

Crédits d'impôt remboursables

Le traitement des crédits d'impôt est modifié. Le SEC 2010 distingue deux sortes de crédits d'impôts: les crédits d'impôts remboursables et non-remboursables. Un crédit d'impôts est dit remboursable si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'Etat lorsque l'avantage fiscal excède l'impôt dû. La partie du crédit d'impôt qui ramène l'impôt à zéro est appelée "dépense fiscale" tandis que la part excédant l'impôt dû est quant à elle dénommée "composante transférée".

Dans le SEC 1995, les crédits d'impôt sont enregistrés soit intégralement sous la forme de moindres recettes d'impôts, soit la part excédant l'impôt dû est quant à elle traitée comme une dépense publique². Ce traitement non clairement défini ne permet pas de bonnes comparaisons internationales des indicateurs de pression fiscale.

Dans le SEC 2010, pour un crédit remboursable, c'est l'intégralité des sommes dues au titre du crédit d'impôt qui doit être comptabilisée en dépenses de subsides, prestations sociales, transferts courants ou en capital selon la nature du crédit d'impôt. Ce nouveau traitement affecte les dépenses et les recettes publiques à la hausse³.

En Belgique, il s'agit essentiellement du crédit d'impôt pour enfants à charge, du crédit d'impôts pour faibles revenus d'activité, du crédit d'impôt pour prestations payées avec des titres-services et du crédit d'impôt pour certains travaux économiseurs d'énergie.

Le traitement de la recherche et développement

L'élargissement des dépenses d'investissement est un des apports majeurs du SEC 2010. Les dépenses engagées pour acquérir les actifs (dépenses de R & D, achats de bases de données ou d'équipements militaires⁴) dorénavant reconnus comme tels sont comptabilisées en formation brute de capital fixe (FBCF), c'est-à-dire en investissement, et non plus en consommation intermédiaire. Le PIB est dès lors relevé. L'augmentation de la valeur ajoutée concerne aussi bien les administrations publiques (pour les achats de systèmes d'armes ou le financement de la R & D non marchande) que les sociétés non financières (pour la R & D marchande et les bases de données).

Dans le SEC 2010, les résultats des activités de recherche et développement (R & D) sont maintenant considérés comme des actifs produits, et les dépenses de recherche et développement ne sont donc plus considérées comme de la consommation intermédiaire mais comme de la formation brute de capital fixe. Pour les entités non marchandes, ces dépenses étaient reprises en production non marchande et en dépense de consommation finale. Cette modification a ainsi un impact sur le niveau des recettes et dépenses publiques puisque les dépenses de fonctionnement des unités non marchandes qui se consacrent à la recherche sont dorénavant également enregistrées comme des dépenses d'investissement compensées par une recette au titre de la production pour usage final propre.

Ce changement d'affectation n'est pas neutre sur le PIB. L'enregistrement en formation brute de capital fixe des dépenses de R & D a pour corollaire l'apparition d'une consommation de capital fixe en actifs tirés de la R & D, laquelle vient majorer la production non marchande des entités non marchandes, avec pour contrepartie une augmentation de la consommation collective des administrations publiques.

1 SEC 2010 § 4.37.

2 L'OCDE recommandait ainsi d'enregistrer la partie d'un crédit d'impôt remboursable égale ou inférieure à l'impôt comme une moindre recette fiscale (comme pour un crédit d'impôt non remboursable) et l'excédent éventuel du crédit sur l'impôt comme une dépense.

3 Dans le cadre d'un crédit d'impôt reportable dans le temps, le crédit d'impôt est enregistré en une seule fois dans les dépenses, le solde non remboursé constituant un engagement financier des administrations publiques qui sera payé au cours des années suivantes. Dans ce cas, le profil des remboursements et du solde de financement est affecté.

4 Le nouveau traitement des investissements en systèmes d'armes n'a pas d'impact sur le niveau des recettes et dépenses et est expliqué par après.

1.3 Modifications ayant un impact sur la ventilation des recettes et dépenses (et pas sur leur niveau)

Modifications relatives aux recettes fiscales et parafiscales

La ventilation entre recettes fiscales et parafiscales et recettes non fiscales et non parafiscales a été revue, de même que la distinction entre impôts directs et impôts indirects.

Sont ainsi dorénavant comptabilisées comme des recettes fiscales et parafiscales, les recettes suivantes: la cotisation APETRA¹ (D.214), la cotisation FAPETRO² (D.214), la cotisation au Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (D.29) et la cotisation au Fonds Spécial de Protection des dépôts, des contrats d'assurance sur la vie et le capital de sociétés coopératives agréées (D.29).

Par ailleurs, les recettes fiscales suivantes qui étaient traitées comme des autres impôts courants (D.59) sont maintenant enregistrées comme des autres impôts sur la production (D.29): la contribution de stabilité financière au Fonds de résolution, la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif, sur les établissements de crédit et sur les sociétés d'assurance et la taxe annuelle sur les établissements de crédit.

Les achats de système d'armes

Dans le SEC 1995, les dépenses d'équipement militaires étaient traitées en consommation intermédiaire des administrations publiques. Dans le SEC 2010, les dépenses d'acquisition d'équipement militaire lourd sont désormais à enregistrer en formation brute de capital fixe.

Le reclassement des dépenses d'équipement militaire lourd en formation brute de capital fixe n'affecte pas le niveau des dépenses publiques mais modifie directement le niveau du PIB. La valeur ajoutée des branches non marchandes des administrations publiques est en effet déterminée conventionnellement par la somme de la rémunération des salariés, des impôts nets des subventions sur la production et de la consommation de capital fixe. La capitalisation des dépenses d'équipements militaires, à présent considérés comme des actifs fixes, génère de la consommation de capital fixe.

2. Autres nouveautés méthodologiques

2.1 Nouveaux tableaux synoptiques pour les communautés et régions

Huit nouveaux tableaux synoptiques (tableaux 1.3.1 à 1.3.8) présentant séparément les recettes, dépenses et le solde de financement pour chacune des huit entités constituant le sous-secteur des communautés et régions (S.1312)³ ont été ajoutés aux tableaux habituels. Un neuvième tableau synoptique (tableau 1.3.9) présente un certain nombre de séries qui ne sont actuellement pas encore ventilées entre les huit autres entités. Il s'agit entre autres de quelques corrections statistiques appliquées aux données reçues telles que l'activation des dépenses de recherche et développement et les dépenses d'assurances dommages. On enregistre également dans ce tableau les unités individuelles que l'ICN ne peut attribuer de façon univoque à une communauté ou région à cause du contrôle mixte de ces institutions.

Ces données sont disponibles pour la période 2010-2013, soit les quatre années qui sont renseignées dans la notification de la dette et du déficit de septembre 2014. Les données de base pour le passé sont manquantes pour ces séries (les communautés ne fournissant que depuis les dernières années suffisamment de données pour les universités et hautes écoles appartenant à leur périmètre de consolidation).

1 Cette cotisation finance les coûts liés à l'obligation de détenir un stock suffisant de produits pétroliers. Une note d'orientation d'Eurostat précise explicitement qu'une telle cotisation doit être enregistrée comme un impôt sur produits.

2 Cette cotisation finance le Fonds d'analyse des produits pétroliers appelé 'Fapetro' qui est chargé de la surveillance de la qualité des produits pétroliers mis à la consommation en Belgique.

3 Les huit entités sont les suivantes : la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune ; la Communauté flamande recouvrant également la Région flamande.

2.2 Nouvelles séries dans les tableaux sur les impôts et cotisations sociales

Outre les rubriques mentionnées au point 1.3, les tableaux sur les impôts et cotisations sociales s'enrichissent également d'autres séries comme par exemple les droits d'émission.

Par ailleurs, les crédits d'impôts remboursables sont mentionnés séparément pour leur totalité ainsi que pour la partie qui excède les créances fiscales des contribuables.

2.3 Etablissement des statistiques pour le secteur des pouvoirs locaux: taux de couverture des données de base

2.3.1 Etablissement des statistiques du secteur des pouvoirs locaux

L'amélioration de la qualité des comptes des pouvoirs locaux a été l'une des grandes préoccupations de l'ICN au cours de ces dernières années. Les autorités de tutelle transmettent depuis fin août 2013 à l'ICN les données comptables disponibles pour les administrations locales sous leur contrôle. On a constaté en 2014 un accroissement supplémentaire du nombre de données mises à disposition.

2.3.1.1 DONNÉES FOURNIES

Le taux de couverture des communes a fortement augmenté pour la dernière année de fourniture des données en septembre 2014 par rapport à la situation en septembre 2013, ce qui permet déjà d'atteindre un taux de couverture de 75 % pour l'ensemble des communes de Belgique, comparé à un taux de couverture de 53 % l'an passé.

TABLEAU 4 TAUX DE COUVERTURE DES COMMUNES SUR LA BASE DU NOMBRE D'HABITANTS

	Données disponibles pour la publication de septembre 2013			Données disponibles pour la publication de septembre 2014		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Communes bruxelloises	100,0 %	20,9 %	-	100,0 %	100,0 %	50,5 %
Communes flamandes	95,5 %	55,0 %	-	95,5 %	96,2 %	69,9 %
Communes wallonnes	96,8 %	60,1 %	-	96,8 %	98,9 %	92,6 %
Communes germanophones	100,0 %	100,0 %	-	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Communes belges	96,4 %	53,4 %	-	96,4 %	97,5 %	75,2 %

Source: ICN.

En ce qui concerne les CPAS, les progrès réalisés en matière de fourniture des données sont encore largement plus importants puisque des données de CPAS flamands et bruxellois ont aussi été fournies.

TABEAU 5 TAUX DE COUVERTURE DES CPAS SUR LA BASE DU NOMBRE D'HABITANTS

	Données disponibles pour la publication de septembre 2013			Données disponibles pour la publication de septembre 2014		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
CPAS bruxellois	68,9 %	-	-	89,5 %	72,5 %	24,3 %
CPAS flamands	81,1 %	-	-	81,1 %	82,1 %	64,8 %
CPAS wallons	87,1 %	60,4 %	-	87,1 %	94,3 %	67,1 %
CPAS germanophones	100,0 %	100,0 %	-	100,0 %	100,0 %	100,0 %
CPAS belges	81,8 %	19,7 %	-	84,0 %	85,1 %	61,5 %

Source: ICN.

Le taux de couverture des zones de police locale demeure encore faible pour les années les plus récentes¹.

Taux de couverture des zones de police sur la base de la masse salariale totale communiquée à l'ONSSAPL

TABEAU 6 TAUX DE COUVERTURE DES CPAS SUR LA BASE DU NOMBRE D'HABITANTS

	Données disponibles pour la publication de septembre 2013			Données disponibles pour la publication de septembre 2014		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Zones de police	45,7 %	-	-	71,7 %	42,0 %	-

Source: ICN.

Pour les provinces, les comptes 2013 des cinq provinces wallonnes et de 3 communes flamandes ont été fournis.

Etant donné les taux de couverture divergents entre les différentes entités, les résultats doivent être interprétés avec la prudence nécessaire.

¹ L'absence de données pour les zones de police est dans une large mesure compensée par l'utilisation des données de l'ONSSAPL relatives à la masse salariale puisque celles-ci constituent environ 83 % des dépenses totales des zones de police.