

2.1 Description du nouveau cadre conceptuel

Cette édition des comptes non financiers des administrations publiques couvre la période 1989-1998. Ces comptes sont établis pour la première fois selon les définitions du nouveau Système Européen de Comptes nationaux et régionaux (SEC95) qui remplace le SEC79. Ce nouveau système a été approuvé par le Conseil européen et a été publié dans le Journal officiel des Communautés européennes (L310) du 30 novembre 1996 sous le règlement (CE) n° 2223/96. Le SEC95 est la version communautaire du Système de comptabilité nationale (SCN93), méthodologie applicable au niveau mondial publiée 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 sont expliquées dans les publications d'avril 1999 "Comptes nationaux 1998, Partie I: Estimations des agrégats annuels" et "Comptes nationaux 1998 - Quatrième trimestre".

2.1.1 Définition et champ du secteur des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques (S.13³) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des "autres producteurs non marchands" dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale (SEC95, § 2.68).

Les unités institutionnelles à classer dans le secteur S.13 sont les suivantes:

- les organismes administratifs publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands;
- les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des "autres producteurs non marchands" contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques;
- les fonds de pension autonomes auxquels certains groupes de la population sont tenus de participer ou de verser des cotisations en vertu de dispositions législatives et pour lesquels les administrations publiques sont responsables de la fixation ou de l'approbation des cotisations et des prestations, indépendamment de leur rôle d'organismes de tutelle ou d'employeurs.

Cette définition appelle quelques précisions qui devraient permettre de mieux comprendre le schéma logique de classement des unités institutionnelles dans le secteur des administrations publiques. Pour classer une unité dans le secteur des administrations publiques, il faut se poser successivement les questions suivantes et y répondre chaque fois par l'affirmative:

- l'unité dont il est question est-elle une unité institutionnelle⁴?
- l'unité est-elle une unité publique⁵?
- le produit des ventes couvre-t-il moins que 50 p.c. des coûts de production?

Les termes ventes et coûts de production doivent bien entendu être compris au sens du SEC95 et non pas dans leur acceptation courante légale ou administrative.

³ S.13 est le code des administrations publiques dans la nomenclature des secteurs institutionnels du SEC95.

⁴ Une unité est dite institutionnelle dès lors qu'elle jouit de l'autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale et qu'elle dispose d'une comptabilité complète ou serait en mesure d'en établir une pertinente des points de vue économique et juridique si cela lui était imposé. Si l'unité en cause n'est pas une unité institutionnelle, elle doit être englobée avec l'unité institutionnelle dont elle dépend.

⁵ Une société est dite publique au sens du SEC95 si une administration publique en détient plus de la moitié des actions assorties du droit de vote ou contrôle d'une autre façon plus de la moitié des voix attribuées à ses actionnaires. Une administration publique peut en outre contrôler une société en s'appuyant sur des textes légaux qui lui donnent le pouvoir d'en déterminer la politique ou d'en nommer les administrateurs. Par assimilation, ce raisonnement vaut mutatis mutandis pour les institutions sans but lucratif.

2.1.2 Composition du secteur des administrations publiques

Conformément à la méthodologie du SEC95, le secteur des administrations publiques (S.13) comprend quatre sous-secteurs:

- l'Administration centrale (S.1311) appelée "Pouvoir fédéral" en Belgique;
- les Administrations d'états fédérés (S.1312) dénommées en Belgique "Communautés et régions", à savoir les communautés française, flamande⁶ et germanophone, y compris l'enseignement libre au sens large⁷, les régions wallonne et de Bruxelles-Capitale et les commissions communautaires française, flamande et commune;
- les Administrations locales (S.1313) qui comprennent les provinces, les villes et les communes à l'exclusion de leurs régies communales de jure, les centres publics d'aide sociale (CPAS) à l'exclusion de leurs hôpitaux et maisons de repos, l'agglomération bruxelloise, les polders et waterings et finalement les intercommunales qui ne produisent pas de services marchands⁸;
- les Administrations de sécurité sociale (S.1314) qui regroupent les organismes centraux et primaires des diverses branches⁹ de la sécurité sociale pour les salariés et les indépendants, y compris les fonds de sécurité d'existence, le fonds de fermetures des entreprises et l'office de la sécurité sociale d'outre-mer, mais à l'exclusion de la branche

"vacances annuelles" et des régimes d'assurance libre¹⁰.

2.1.3 Les principales nouveautés concernant les administrations publiques apportées par le SEC95

2.1.3.1 Deux notions de consommation finale: la dépense de consommation finale et la consommation finale effective

L'une des innovations les plus marquantes du SEC95 est d'établir la distinction entre deux concepts de consommation finale, à savoir la dépense de consommation finale et la consommation finale effective¹¹.

La dépense de consommation finale couvre, pour chaque secteur, celle dont il supporte en dernier ressort la dépense. La dépense de consommation finale des administrations publiques est subdivisée entre dépense de consommation finale individualisable (celle dont le consommateur effectif est identifiable) et dépense de consommation collective. La première, conventionnellement repérée par rapport à une liste de postes de la classification des fonctions des administrations COFOG¹², inclut par exemple les dépenses d'éducation et de santé¹³. La seconde à laquelle correspondent tous les autres postes de la classification fonctionnelle COFOG couvre les dépenses correspondant aux fonctions régaliennes (défense, justice, police, administration générale) et un résidu qui inclut les services non marchands

⁶ La Communauté flamande recouvre également la région flamande.

⁷ L'enseignement libre au sens large comprend l'enseignement libre subventionné, l'enseignement autonome (ne concerne actuellement que l'enseignement supérieur non universitaire en Communauté flamande) et la formation professionnelle des indépendants.

⁸ Les régies communales de jure, les hôpitaux et maisons de repos des CPAS, les intercommunales qui produisent des biens et services marchands et les "associations Chapitre XII" (loi du 08.07.1976 organique des CPAS, art. 118 - 135) sont inclus dans le secteur des sociétés non financières (S.11). Quant aux fabriques d'église, elles appartiennent au secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15), en abrégé ISBLSM.

⁹ Il s'agit des branches maladie-invalidité, prestations familiales, pensions, prépensions, chômage, maladie professionnelle et accidents de travail pour les salariés et des branches maladie-invalidité, prestations familiales et pensions pour les indépendants.

¹⁰ Les organismes gestionnaires de la branche "vacances annuelles" sont inclus au pouvoir fédéral tandis que les organismes gérant les régimes d'assurance libre font partie du sous-secteur des sociétés d'assurance et fonds de pension.

¹¹ Etant donné que les tableaux des dépenses des administrations publiques par fonctions et opérations ne sont pas encore disponibles, la distinction entre dépenses de consommation individuelle et dépenses de consommation collective actuellement présentée dans les comptes doit être considérée comme provisoire.

¹² COFOG est l'abréviation de "Classification of the Functions of Government", classification fonctionnelle des Nations unies révisée en 1998 par l'Organisation de coopération et de développement économique dans le cadre du SCN93.

¹³ Dans le SEC95, toutes les dépenses de consommation finale des administrations publiques, à l'exception de celles liées à l'administration générale, aux réglementations, à la recherche, etc., ressortissant à une des rubriques ci-après de la COFOG (version révisée 1998), doivent être traitées comme des dépenses de consommation portant sur des services individuels: 07 Santé, 08.1 Sports et loisirs, 08.2 Culture, 09 Enseignement, 10 Protection sociale. Les dépenses de consommation collective des administrations publiques correspondent à toutes leurs autres dépenses de consommation finale.

rendus aux entreprises et aux ménages au titre de fonctions, comme l'infrastructure des transports, ne donnant pas lieu, par convention, à "individualisation".

La dépense de consommation finale n'inclut donc pas, dans le cas des ménages, les dépenses de santé, initialement supportées par ceux-ci mais qui sont ensuite remboursées par la sécurité sociale. Ces remboursements sont inclus dans la dépense de consommation finale des administrations publiques.

La consommation finale effective, toujours pour chacun des secteurs institutionnels, couvre les biens et services qui sont effectivement utilisés (consommés), quelle que soit la manière dont ils sont financés. La consommation finale effective des ménages est donc égale à la somme de leur dépense de consommation finale et des transferts sociaux en nature reçus des administrations publiques ou des ISBLSM¹⁴. Les transferts sociaux en nature des administrations publiques aux ménages correspondent exactement aux dépenses de consommation finale individualisables des administrations publiques. Réciproquement, pour les administrations publiques, leur consommation finale effective ne comprend plus que les biens et services inclus dans les dépenses de consommation finale collective.

2.1.3.2 Le traitement des biens durables acquis à des fins militaires

Dans le SEC79, l'achat de biens militaires durables était enregistré comme consommation intermédiaire et non comme formation brute de capital fixe. Le SEC95 traite comme formation brute de capital fixe la partie des biens durables acquis par les militaires, dès lors qu'ils sont du même type que ceux qui sont utilisés dans la production par les civils (autres que les services de sécurité intérieure). Il s'agit par exemple des aéroports, ports, avions ou bateaux de transport de troupes, ordinateurs, casernes, écoles, hôpitaux (les logements pour les familles des militaires figuraient déjà dans la formation brute de capital fixe), qui sont susceptibles d'être utilisés aussi bien à des fins civiles que militaires. En revanche, demeurent exclus de la formation brute de capital fixe les armements militaires destructifs

et les avions, bateaux, véhicules, rampes, casemates, etc., dont le rôle est de les lancer.

En résumé, la formation brute de capital fixe des administrations publiques inclut dorénavant aussi:

- les infrastructures et équipements militaires analogues à ceux utilisés par des producteurs civils: aéroports, installations portuaires, routes, hôpitaux, etc.;
- les armes légères et les véhicules blindés utilisés par des unités non militaires (gendarmerie, polices, douanes, gardes forestiers, etc.);

mais exclut toujours:

les armes de guerre et leurs équipements connexes.

2.1.3.3 L'enregistrement sur base des droits constatés

Les comptes nationaux sont, pour l'essentiel, un système d'enregistrement d'événements économiques se traduisant par un versement monétaire: paiement de l'achat d'un bien, versement d'un salaire, paiement d'un impôt, etc. Dans certains cas, un délai s'écoule entre l'événement économique qui donne naissance au versement et le versement monétaire lui-même. Il faut donc choisir quel sera le moment d'enregistrement de l'événement. Par ailleurs, le montant à enregistrer peut varier suivant le choix retenu pour le moment. Ainsi, si le versement monétaire n'est jamais effectué pour cause de défaillance du débiteur: il y aura un enregistrement égal au versement prévu si l'on a choisi pour moment d'enregistrement la date de l'événement économique; par contre il n'y aura aucun enregistrement si l'on a choisi de retenir le moment du paiement effectif. Le principe du SEC95 est de privilégier l'événement économique et de comptabiliser les flux sur base des droits constatés, avec toutefois une réserve concernant les recettes fiscales et parafiscales où il ne doit pas être tenu compte de la partie des recettes dues mais jamais recouvrées¹⁵.

Pour les administrations de sécurité sociale, le problème est assez simple puisque ces dernières utilisent déjà un enregistrement sur base des

¹⁴ Selon le SEC95, les dépenses de consommation des institutions sans but lucratif au service des ménages sont considérées, par définition, comme individualisables.

¹⁵ Eurostat a précisé que l'évaluation des recettes fiscales et parafiscales devait refléter les montants réellement encaissés, au moins sur moyen terme. Autrement dit, le déficit public dans les comptes nationaux ne doit s'écarter de la base caisse que du fait de décalages temporels.

droits constatés. Mais dans certains cas, les cotisations sociales dues ne seront jamais versées parce que, par exemple, le déclarant est en faillite. Quel montant faut-il enregistrer: le montant déclaré ou le montant effectivement versé? Comme cela vient d'être dit, le principe de base est que des impôts et des cotisations sociales constatés mais jamais versés ne peuvent avoir d'impact positif sur le déficit. Dans ce cas, il faut donc faire une correction afin d'éliminer la partie des cotisations sociales dues qui ne sera jamais versée.

Le problème est plus compliqué pour les impôts qui sont enregistrés sur base caisse dans les budgets. Certains sont déclaratifs comme la TVA. Dans ce cas, le contribuable adresse à l'administration une déclaration qui comprend le montant de l'impôt à payer et verse normalement par après la somme correspondante. Dans le cas de la TVA, une correction permet de tenir compte du décalage comptable entre la date du versement et la période pour laquelle il est effectué. Pour une année donnée, le montant de la TVA sur base caisse doit être diminué des recettes se rapportant à des opérations économiques effectuées au cours de l'année précédente; symétriquement, il doit être augmenté des recettes se rapportant à des opérations économiques effectuées au cours de l'année et perçues au cours de l'année suivante. Cette opération a permis d'obtenir le montant de la TVA sur base de la "caisse transactionnalisée": c'est le choix qui a été retenu¹⁶. Pour d'autres impôts, en particulier l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés, l'administration émet des rôles pour le paiement. Le choix de la date d'enregistrement a été de prendre la date d'émission des rôles et non pas l'année pendant laquelle les revenus ont été générés. Quant au montant à retenir, il y a un problème car les rôles émis sont systématiquement supérieurs aux encaissements. Ici, le choix retenu est de n'enregistrer également que la caisse ajustée des recettes se rapportant au laps de temps séparant la date d'émission des rôles de la date d'exigibilité ou date ultime de paiement sans pénalité.

Les intérêts sont aussi concernés par cette question. Selon le SEC79, les intérêts sont

comptabilisés au moment où ils deviennent exigibles. D'après le SEC95, par contre, les intérêts doivent être enregistrés dès qu'ils sont courus même s'ils ne sont pas encore échus. Les budgets reprennent les intérêts au moment où ils sont versés/reçus. Cependant, les intérêts ne sont pas toujours versés/reçus au fur et à mesure de la période pendant l'existence d'un instrument financier. Pour certains produits financiers, les intérêts ne sont même réglés qu'à la fin du contrat. C'est pourquoi le SEC95 prévoit de répartir les intérêts versés/reçus sur toute la période d'existence de l'instrument financier; c'est ce que l'on appelle un enregistrement prorata temporis. Pour certaines années, la différence est importante compte tenu du niveau de la dette publique.

Les rémunérations sont également affectées. En effet, l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échoué des traitements de certains agents du secteur public stipule que le paiement du traitement du mois de décembre a lieu le premier jour ouvrable de janvier de l'année suivante. Il faut toutefois remarquer que dans ce cas l'impact du glissement d'un mois de rémunération est assez faible¹⁷, à l'exception de la première application en 1984.

2.1.3.4 Elargissement de la notion du concept de consommation de capital fixe

Dans le SEC79, il n'était pas calculé de consommation de capital fixe pour des actifs tels que les routes, barrages et autres ouvrages de génie civil, car il était supposé que leur entretien et leur réparation suffisaient pour prolonger indéfiniment la durée de vie. Or, dans la réalité, la plupart de ces ouvrages ont une durée de vie finie, même si leur réparation et leur entretien adéquats prolongent cette durée. Par conséquent, dans le SEC95, la consommation de capital fixe doit être calculée pour tous les actifs fixes, à l'exception des animaux. La consommation de capital fixe est ainsi étendue aux routes, ponts et autres ouvrages de génie civil.

Etant donné que la production des administrations publiques est estimée, par convention, comme la

¹⁶ En pratique, seul un glissement des recettes se rapportant à la période comprise entre la date de l'opération économique donnant naissance à la créance fiscale et la date d'exigibilité du montant dû est opéré. Les corrections pour les paiements plus tardifs ne sont apportées que si ces derniers sont importants et connus.

¹⁷ En pratique, aucune correction n'a été effectuée après 1984.

somme des coûts, dont la consommation de capital fixe fait partie, ce changement de définition a un effet important à la hausse sur l'estimation de la production des administrations publiques et par voie de conséquence sur leur valeur ajoutée brute et finalement sur le PIB (± 0.7 p.c. du PIB).

Pour l'évaluation de la consommation de capital fixe, on distingue quatre catégories de biens, dont les durées d'utilisation sont:

- bâtiments: 30 ans;
- véhicules et matériel: 10 ans;
- investissements militaires: 10 ans;
- infrastructures (routes, voies hydrauliques, ports et ouvrages de génie civil): 60 ans.

L'évaluation de la consommation de capital fixe est calculée aux prix de remplacement et repose sur un modèle d'accumulation assez simple:

- on utilise une méthode chronologique avec une loi de mortalité dite de "mort subite": chaque bien a une durée de vie fixe égale à sa durée d'utilisation et il est ensuite déclassé;
- les amortissements sont linéaires: on répartit la valeur à amortir de manière égale sur toute la durée de vie du bien.

2.1.4 Le déficit: table de passage entre le SEC79 et le SEC95

L'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) a établi la liste exhaustive des changements méthodologiques introduits par le SEC95 par rapport au SEC79 affectant les estimations du déficit. Les changements méthodologiques ayant un impact sur le déficit des administrations publiques concernent les postes suivants:

Sectorisation: reclassement de certaines unités institutionnelles: pour la Belgique, la Commission bancaire et financière et l'Office de Contrôle des

Assurances sont maintenant classés parmi les sociétés financières;

Leasing: le nouveau système fait bien la distinction entre le leasing opérationnel et le leasing financier, qui est dorénavant traité comme une opération de crédit à long terme sur biens d'équipements et non plus comme une prestation de service de location de biens immobiliers ou de location de biens mobiliers sans opérateur.

Intérêts: l'enregistrement des intérêts se fait dans le SEC95 selon la méthode prorata temporis et non plus au moment du paiement des coupons, comme c'était le cas dans le SEC79 (cf. supra).

Obligations à coupon zéro et autres obligations à prime d'émission: la différence entre le prix de remboursement et le prix d'émission constitue un intérêt à enregistrer selon la méthode prorata temporis (cf. supra).

Bénéfices réinvestis d'investissements directs étrangers: l'introduction de ces bénéfices dans les revenus de la propriété modifie le besoin de financement tandis que leur contrepartie en opérations financières sur actions et autres participations n'a aucun impact sur celui-ci.

Or (p.m.): dans le SEC95, la monétisation et la démonétisation de l'or sont traités en "Autres changements de volume", sans impact sur les stocks de biens, contrairement au SEC79.

Impôts et cotisations sociales: l'enregistrement des impôts et cotisations sociales se fait partout selon la méthode de la caisse transactionnalisée (cf. supra) et non plus à partir du moment où le paiement devient exigible.

Prise de participations sous forme d'apport en nature de biens de capital fixe: traitement en "Autres changements de volume" et non plus comme un désinvestissement.

DÉFICIT: TABLE DE PASSAGE ENTRE LE SEC79 ET LE SEC95

	1995	1996	1997	1998
<i>En milliards de francs</i>				
Besoin de financement SEC79	-302	-250	-136	-79
Changements méthodologiques (1)	-1	-18	-7	-1
Sectorisation	0	0	0	0
Leasing financier	0	-1	-6	+6
Intérêts (différence entre caisse et prorata temporis)	0	-7	-4	-17
Différences d'émission	+3	+6	+4	+3
Bénéfices réinvestis d'investissements directs étrangers	0	0	0	0
Or	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Impôts et cotisations sociales	-4	-8	-1	+7
Prises de participations sous forme d'apport en nature de biens de capital fixe	0	-8	0	0
Autres changements (2)	-37	-37	-11	-11
Total (1) + (2)	-38	-55	-18	-12
<i>(en p.c. du PIB)</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>
Besoin de financement SEC95	-340	-305	-154	-91

Signe - : augmentation du besoin de financement, signe + : diminution du besoin de financement.

La rubrique "Autres changements" correspond en particulier à la mise en conformité avec le SEC95 de problèmes qui, jusqu'à présent, n'étaient pas complètement solutionnés et pour lesquels les discussions au niveau européen ont maintenant apporté une solution définitive: les opérations des caisses privées d'assurance contre les accidents de travail sont maintenant classées parmi les sociétés d'assurance et les interventions de l'Etat dans les investissements de la SNCB sont considérées comme des aides à l'investissement et non plus comme des prises de participations. En plus, cette rubrique inclut aussi des changements de méthodes de calcul et de

sources de données.

Le déficit des administrations publiques est une donnée macro-économique particulièrement importante puisque l'un des critères du traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht du 7 février 1992) stipule (article 104 c¹⁸) que le déficit public ne peut dépasser une valeur de référence (fixée à 3 p.c. du PIB dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité). Il faut toutefois remarquer que, dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs¹⁹, le déficit SEC95 remplacera le déficit SEC79 en mars 2000.

¹⁸ Devenu l'article 104 à l'occasion de la mise en place du Traité d'Amsterdam, le 1er mai 1999.

¹⁹ Règlement européen (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs.

2.2 Les principales sources de données

2.2.1 Le pouvoir fédéral et les communautés et régions

La source d'analyse est le regroupement économique des dépenses et des recettes respectif de chacune de ces entités. Ce document est une synthèse opérée selon des notions économiques (consommation, transferts de revenus, investissements, ...) des opérations budgétaires et assimilées (opérations des fonds, des organismes publics administratifs et débudgétisations) de l'entité concernée. Le champ du regroupement économique ne se limite donc pas aux opérations du ou des budgets proprement dits mais s'étend aussi aux opérations extra-budgétaires telles que les préfinancements et aux opérations des fonds et organismes autonomes.

Ces regroupements économiques sont élaborés par les administrations du budget de chacune des entités concernées et sont ensuite transmis au secrétariat de la Base Documentaire Générale, créée suite à un accord de coopération entre l'Etat, les communautés, la commission communautaire commune et les régions, qui les met à la disposition de l'Institut des Comptes Nationaux.

Jusqu'à présent, les opérations y sont classifiées sur la base de la classification économique Bénélux des dépenses et des recettes des administrations publiques (Bénélux 1981²⁰, version adaptée à la Belgique de mai 1992), elle-même basée sur le système européen de comptes économiques intégrés (SEC79). A partir de l'année budgétaire 1999, une nouvelle classification économique ajustée au SEC95 sera utilisée. Du point de vue des comptes nationaux, il a donc fallu apporter différentes corrections aux données de base afin de les mettre en conformité avec les préceptes du SEC95.

2.2.2 Les administrations locales

Comme, actuellement, il n'existe aucune centralisation sur support informatique des budgets et comptes des provinces, des communes et des CPAS, l'information a été récoltée par sondages²¹.

Deux périodes de base ont été utilisées pour l'établissement des comptes des administrations locales selon le SEC95. Etaient déjà disponibles des données détaillées des comptes de 1990 d'un échantillon de 150 communes sélectionnées dans l'univers des 589 communes du Royaume²². Cet échantillon est stratifié selon les deux critères suivants: l'entité géographique au niveau de la province²³ dont fait partie la commune, et la classe de la commune selon le montant total des dépenses. Les résultats de l'échantillon ont été extrapolés pour chaque strate sur base de la population. Pour les communes de l'échantillon, ont aussi été relevées les données détaillées de leur centre public d'aide sociale qui ont ensuite été extrapolées de façon identique. Par ailleurs, les comptes des 9 provinces du Royaume ont été exploités de manière exhaustive.

Un nouveau sondage a été réalisé par la Banque dans le cadre de l'application de la méthodologie du SEC95 et un échantillon est maintenant disponible pour les comptes de 1995 ainsi que pour les budgets de 1996 et 1997 pour un ensemble de 200 communes (de même que pour leurs CPAS) sélectionnées selon une procédure identique à la précédente. Ce sont les extrapolations issues de ce sondage qui ont été utilisées comme données de base. Les mêmes données sont également disponibles pour chacune des 10 provinces que compte le Royaume²⁴.

Les comptes des années antérieures à 1990 ont été construits par rétropolation tandis que ceux pour la période 1991-1994 ont été établis par interpolation des données. Les indicateurs utilisés sont soit des données publiées annuellement par le Crédit

²⁰ La classification économique Bénélux est destinée à fournir des données pouvant être insérées dans la comptabilité nationale. Cette classification a été publiée dans le Moniteur belge n° 229 du 1er décembre 1981.

²¹ Des projets de recensement exhaustif existent au niveau des communautés et régions mais leur état d'avancement au moment de la mise en œuvre de ces comptes ne permettait pas leur utilisation.

²² Sondage réalisé en 1992 par l'INS.

²³ En pratique, la province de Brabant est scindée en trois entités: la région de Bruxelles-Capitale, le Brabant flamand et le Brabant wallon tandis que la province de Liège est partagée entre la région de langue allemande et la région de langue française.

²⁴ Depuis le 1er janvier 1995 les provinces sont au nombre de 10.

Communal de Belgique dans son étude "Les finances des pouvoirs locaux" (frais de personnel, frais de fonctionnement, recettes fiscales, etc.), soit des données provenant des comptes de l'administration centrale (impôts perçus pour compte des administrations locales, transferts courants et en capital à destination ou en provenance des administrations locales, etc.).

2.2.3 Les administrations de sécurité sociale

La plupart des données utilisées pour l'élaboration des comptes des administrations de sécurité sociale proviennent du "Rapport général sur la sécurité sociale" publié par le Ministère fédéral des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement.

2.3 Description des tableaux

2.3.1 La séquence des comptes

Les tableaux 3.1 à 3.5 couvrent la séquence complète des comptes non financiers de l'ensemble des administrations publiques et de chacun des quatre sous-secteurs.

Dans le SEC79, les comptes courants couvraient la production, l'exploitation, les revenus et leur utilisation courante. Ils dégageaient comme solde l'épargne. Le SEC95 attache plus de poids à l'analyse de la distribution et de la redistribution des revenus. La séquence des comptes est organisée afin de dégager les soldes suivants:

- la valeur ajoutée
- le résultat d'exploitation
- le revenu primaire
- le revenu disponible
- le revenu disponible ajusté
- l'épargne
- la capacité ou le besoin de financement.

Aux deux notions de revenus disponibles correspondent les deux notions de consommation finale déjà évoquées.

Dans le SEC79, les soldes des comptes des opérations courantes étaient présentés bruts. Le nouveau système prévoit de les présenter nets, après déduction de la consommation de capital fixe. Il est plus significatif d'exprimer en termes nets les soldes comptables correspondant à un concept de revenu, comme dans le SEC95.

Le rapport général sur la sécurité sociale contient les comptes généraux de la sécurité sociale qui consistent en une globalisation des classes de charges et produits du plan comptable des organismes de sécurité sociale (que ce soient des organismes percepteurs de cotisations ou des organismes payeurs de prestations).

Ce document est intéressant pour l'établissement des comptes des administrations de sécurité sociale au sens des comptes nationaux à plus d'un titre: d'une part, il globalise tous les parastataux de sécurité sociale et, d'autre part, il enregistre les transactions selon une optique de droits constatés.

2.3.2 Le détail des impôts et cotisations sociales effectives

Les tableaux 4.1 à 4.6 présentent le détail des impôts et cotisations sociales effectives ventilés par catégorie et par sous-secteur receveur. Au tableau 4.7 figurent les recettes fiscales prélevées pour financer d'autres sous-secteurs (recettes affectées aux administrations de sécurité sociale, recettes finançant les communautés et régions).

2.3.2.1 Les impôts

Le SEC95 fait la différence entre trois catégories d'impôts:

- les impôts sur la production et les importations
- les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.
- les impôts en capital.

Les impôts sur la production et les importations sont des versements obligatoires sans contrepartie prélevés par les administrations publiques ou par les institutions de l'Union européenne. Ils frappent la production et l'importation de biens et services, l'emploi de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production. Tombent en particulier dans cette catégorie la TVA, les droits d'accise, les droits d'enregistrement autres que les droits sur les donations ainsi que le précompte immobilier.

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. sont la somme des impôts sur le revenu et des autres impôts courants. Ces derniers incluent notamment la taxe de circulation acquittée par les ménages pour la détention autrement qu'à des fins productives de véhicules automobiles.

Les impôts en capital sont des impôts qui frappent de façon irrégulière et peu fréquente la valeur des actifs détenus par ou transférés entre unités institutionnelles. Ils incluent en particulier les droits de succession et les droits sur les donations.

Cette distinction est différente de celle de la littérature juridique qui fait une distinction entre les impôts proprement dits, les redevances et les droits. Les impôts sont aussi habituellement scindés entre impôts directs et impôts indirects selon les modalités de leur recouvrement. La comptabilité nationale s'inspire de considérations d'ordre économique pour classer les impôts. En conséquence de quoi, il arrive fréquemment que des recettes qualifiées habituellement d'impôts se retrouvent classées parmi des recettes non fiscales dans les comptes nationaux. Ainsi, la taxe radio-télévision et les redevances pour l'enlèvement des ordures ne sont pas considérées comme des impôts mais comme des achats de services de la part des autres secteurs.

2.3.2.2 Les cotisations sociales effectives

Les cotisations sociales effectives comprennent les versements que les personnes assurées ou leurs employeurs font à des institutions octroyant des prestations sociales afin d'acquérir le droit à ces prestations.

Parmi les cotisations sociales, on distingue:

- les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs
- les cotisations sociales effectives à la charge des salariés
- les cotisations sociales effectives à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi.

Les cotisations sociales effectives à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi incluent les cotisations versées sur base volontaire auprès de l'Office de la Sécurité sociale d'Outre-mer par les travailleurs expatriés qui ne sont pas des résidents du

territoire économique belge.

La branche "vacances annuelles" de la sécurité sociale belge ne faisant pas partie des risques et besoins sociaux, il s'ensuit que les "contributions sociales" destinées à l'Office national des Vacances annuelles et à l'Office de Compensation des Congés payés pour Marins ne sont pas des cotisations sociales effectives au sens de la comptabilité nationale mais un élément parmi d'autres de la rémunération des ouvriers et des marins.

La présente publication ne considère que les cotisations sociales effectives versées aux administrations publiques. Elle n'intègre pas les cotisations sociales versées aux autres secteurs, notamment aux institutions d'assurance et fonds de pension.

2.3.2.3 Affectation des recettes aux sous-secteurs destinataires des administrations publiques

La détermination des recettes fiscales des sous-secteurs repose sur le critère du destinataire final de l'impôt pour le compte duquel la perception est réalisée et non sur celui de l'organisme percepteur. Lorsqu'une administration publique (relevant par exemple du pouvoir fédéral) perçoit des impôts dont une quote-part déterminée doit automatiquement être cédée à une autre administration publique (relevant par exemple des administrations locales), la part des recettes fiscales cédées à l'autre administration est comptabilisée comme des impôts prélevés directement par cette dernière.

En vertu de cette règle, les taxes additionnelles au précompte immobilier²⁵ et au rôle des personnes physiques perçues par le pouvoir fédéral au bénéfice des provinces, des communes et de l'agglomération bruxelloise sont enregistrées directement en recettes des administrations locales. De même, les impôts régionaux prévus par la loi de financement du 16 janvier 1989 sont comptabilisés comme des impôts prélevés directement par les régions. Ce principe s'applique également aux impôts versés aux Institutions de l'Union européenne.

A côté des impôts additionnels et des impôts régionaux perçus par le pouvoir fédéral pour le compte d'autres sous-secteurs des administrations publiques, il existe aussi des transferts de recettes fiscales qui correspondent à

²⁵ A partir de l'exercice d'imposition de 1999, la Communauté flamande perçoit directement le précompte immobilier et la taxe additionnelle y afférente.

la redistribution par le pouvoir fédéral du produit de certaines recettes fiscales. Il s'agit ici du produit des impôts partagés finançant les communautés et des impôts conjoints finançant les régions, eux aussi prévus par la loi de financement du 16 janvier 1989. Sont aussi concernés les impôts affectés aux administrations de sécurité sociale dans le cadre du financement alternatif. Ces versements ne sont pas attribués directement au sous-secteur des communautés et régions ou des administrations de sécurité sociale mais sont comptabilisés sous la rubrique "transferts de recettes fiscales", qui fait partie des transferts courants entre administrations publiques. En effet, les impôts partagés, les impôts conjoints et les impôts affectés restent une créance du pouvoir fédéral sur les contribuables concernés tandis que la part qui revient aux autres entités constitue une créance de ces dernières sur le pouvoir fédéral.

Les transferts courants entre administrations publiques contiennent aussi la rubrique "autres transferts courants entre administrations publiques" qui sont financés sur les ressources générales de l'unité donatrice et ne correspondent à aucune catégorie d'impôt particulier mais s'effectuent souvent en fonction de clés de répartition basées notamment sur le nombre d'habitants.

2.3.3 Le détail des prestations sociales

Les tableaux 6.1 à 6.5 fournissent les différentes prestations sociales à charge de l'ensemble des administrations publiques et de chacun de ses quatre sous-secteurs.

Les prestations sociales constituent des transferts, en espèces ou en nature, aux ménages qui sont destinés à alléger la charge financière que représente pour ceux-ci la protection contre un certain nombre de risques ou besoins. La liste des risques ou des besoins pouvant donner lieu à des prestations sociales est fixée de façon conventionnelle et comprend notamment la maladie, l'invalidité, l'accident de travail et la maladie professionnelle, la vieillesse et la survie, la famille, le chômage, l'indigence, l'éducation, ...

Les prestations sociales payées par les administrations publiques sont ici ventilées selon

les différents régimes et branches existant en Belgique. Alors que les tableaux 4.1 à 4.6 mettent l'accent sur le financement des administrations publiques, ces tableaux présentent un détail de la manière dont les prestations sociales payées par les administrations publiques opèrent des opérations de redistribution secondaire du revenu.

Le régime des ouvriers mineurs et le régime des marins sont inclus avec le régime général des travailleurs salariés.

En ce qui concerne les pensions de retraite et de survie ainsi que les allocations familiales, une distinction est faite entre le secteur privé et le secteur public. Cette distinction est fondée sur les mêmes principes utilisés habituellement au sein de la sécurité sociale pour faire la distinction entre les travailleurs du secteur privé et les travailleurs du secteur public.

Les régimes d'employeurs sont des régimes où les employeurs versent des prestations sociales à leurs employés ou ex-employés, ou encore à leurs survivants, sans pour cela créer de caisse autonome, constituer de réserves spéciales ou souscrire une assurance particulière. Ces prestations concernent principalement le personnel des administrations publiques ayant un statut de "fonctionnaire" et correspondent essentiellement aux pensions de retraite et aux prestations familiales²⁶. Le personnel des administrations publiques ne possédant pas le statut de "fonctionnaire" jouit en matière de sécurité sociale du régime du secteur privé.

Les autres prestations sociales en espèces comprennent principalement les bourses d'études, les transferts aux ménages qui accueillent des enfants en difficulté, les indemnités de milice/de chef de famille (avant la disparition du service militaire obligatoire) ainsi que les prestations pour soins de santé destinées à des non-résidents²⁷.

Les autres prestations sociales en nature comprennent principalement les transferts au bénéfice des institutions pour handicapés et des crèches, les dépenses exposées par les CPAS pour la fourniture de secours aux indigents (loyers, frais pour soins médicaux, paramédicaux et médicaments, frais de séjour des personnes âgées dans une maison de repos, ...).

²⁶ Un cas limite important est celui du maintien temporaire du paiement par l'employeur de salaires et traitements en cas de maladie, maternité, invalidité, etc. du salarié. Aucune estimation n'a cependant été effectuée pour ce poste et les paiements correspondants ont été laissés dans les salaires et traitements bruts.

²⁷ Dans le SEC95, toutes les prestations sociales en nature fournies à des non-résidents sont assimilées à des prestations en espèces. Dès lors, les prestations pour soins de santé destinées à des non-résidents à charge de l'assurance maladie-invalidité sont incluses parmi les prestations sociales en espèces.

Le champ des prestations sociales décrites ici ne couvre pas les prestations sociales à charge des autres secteurs. Il n'intègre donc pas les prestations sociales des régimes d'assurance libre et complémentaire maladie-invalidité organisés par les mutualités, les pensions du deuxième pilier (assurances-groupe et fonds de pension) et les

prestations à charge de certaines entreprises publiques (caisse des soins de santé de la SNCB jusqu'en 1990, pensions de retraite et de survie de la SNCB, pensions de retraite de La Poste jusqu'en 1996, pensions de retraite de Belgacom avant la création de son fonds de pension, etc.).