

## 2.1 Le manuel sur le déficit et la dette des administrations publiques

En ce qui concerne la notification des déficits et dettes publics communiqués dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs prévue dans le protocole annexé au Traité de Maastricht, le règlement (CE) n° 475/2000 du Conseil du 28 février 2000 amendant le règlement (CE) n° 3605/93 prévoit dans son article 2 que la notification de mars 2000 est établie pour la première fois dans le cadre du SEC95, et non plus, comme précédemment, dans le cadre de l'ancien système de comptabilité nationale (SEC79).

Eurostat a souhaité que pour la mise en œuvre de cette procédure, l'application du SEC95 soit la plus homogène possible entre tous les Etats membres. Pour garantir la comparabilité et la qualité des données, Eurostat a entrepris la rédaction d'un manuel<sup>3</sup> sur le déficit et la dette des administrations publiques pour clarifier les règles du SEC95 sur certains points spécifiques.

Pour ce faire, Eurostat a organisé depuis 1997 un certain nombre de réunions d'experts en finances publiques et en comptabilité nationale dans le but d'émettre des recommandations. Celles-ci ont été soumises au Groupe de travail sur les comptes nationaux et au Groupe de travail sur les comptes financiers où elles ont reçu un accueil favorable de la part d'une large majorité des Etats membres. Eurostat a ensuite consulté le Comité des statistiques monétaires et financières et de balance des paiements ainsi que le Comité du programme statistique. Dans ces instances, ces recommandations ont également été appuyées par une large majorité des Etats membres. Eurostat a publié en février 2000 le manuel contenant les décisions qui ont été d'application dès la notification de mars 2000.

Certaines des décisions qui figurent dans ce manuel ont amené l'Institut des Comptes Nationaux à apporter des modifications méthodologiques aux comptes des administrations publiques tels qu'ils avaient été publiés en juillet 1999.

Les principales adaptations méthodologiques qui ont été apportées concernent:

- La délimitation du périmètre des administrations publiques: d'une part, les holdings publics mettant en œuvre des politiques décidées par le gouvernement (privatisations, aides aux entreprises publiques, etc.) sont do-

renavant classés dans le secteur des administrations publiques (cas de la Société fédérale de participations) et, d'autre part, le Fonds d'amortissement des emprunts du logement social (FADELS), bien qu'engagé dans des activités à la limite des activités financières, est inclus dans le Pouvoir fédéral parce que sa marge d'intermédiation négative est systématiquement prise en charge par les administrations publiques;

- La distinction entre les aides à l'investissement et les prises de participations: les aides octroyées (directement ou indirectement) aux entreprises pour financer leurs investissements doivent toujours être considérées comme des aides à l'investissement et non comme des prises de participations;
- L'achat par le gouvernement d'actifs financiers à une valeur supérieure à leur valeur estimée: la différence entre la valeur d'achat et la valeur estimée doit être considérée comme un transfert en capital et non comme une opération financière (comme cela avait été le cas lors de l'opération d'assainissement financier de l'Office National du Ducroire menée en 1991).

D'autres recommandations d'EUROSTAT figurant dans ce manuel n'ont nécessité aucune adaptation puisqu'elles étaient déjà suivies par l'Institut des Comptes Nationaux. On pense ici notamment au traitement des privatisations, à celui des plus-values sur or et devises réalisées par la Banque Nationale et à l'enregistrement des taxes et contributions sociales.

## 2.2 Le Fonds flamand d'Assurance Soins et Les Caisses d'assurance soins

En 1999, la Communauté flamande a instauré une assurance autonomie ou assurance soins destinée aux personnes dépendantes. Cette assurance ne couvre que les frais non médicaux, comme par exemple la rémunération des personnes qui aident les invalides à accomplir les actes de la vie quotidienne, tels que les soins du corps, la tenue des comptes, les repas, les courses.

<sup>3</sup> ESA95 Manual on government deficit and debt, first edition, January 2000.

Le décret<sup>4</sup> du Parlement flamand prévoit la création d'un Fonds flamand d'Assurance Soins et de Caisses d'assurance soins<sup>5</sup>. Ces institutions seront chargées de la gestion du système: de l'encaissement des cotisations solidaires obligatoires à l'octroi des interventions aux usagers reconnus. Le Fonds flamand d'Assurance Soins peut recevoir des dotations en provenance du budget de la Communauté flamande.

Du point de vue du Système européen des comptes (SEC95), le Fonds flamand d'Assurance Soins et les Caisses d'assurance soins sont des unités institutionnelles à classer dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314). Le paragraphe 2.74 du SEC95 définit le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) comme l'ensemble des unités institutionnelles centrales, fédérées et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants:

- Certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires;
- Indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations ou des prestations.

Par ailleurs, le paragraphe 4.84 du SEC95, qui donne la liste conventionnelle des risques et besoins sociaux au sens du SEC95, spécifie que l'invalidité et l'infirmité font partie de ceux-ci. En outre, le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS), qui est articulé avec le SEC95, classe sous les prestations sociales de la fonction invalidité les transferts, en espèces ou en nature, qui allègent la charge de la fourniture aux personnes invalides des biens et services autres que les soins médicaux.

Le système commencera à fonctionner de manière effective en 2001, mais la Communauté flamande a déjà doté le Fonds flamand d'Assurance Soins d'un montant de 4 milliards en 1999. Ce montant a été considéré comme un autre transfert en capital à la sécurité sociale puisqu'il sera affecté à la constitution de réserves.

On notera que le Fonds flamand d'Assurance Soins est la première unité institutionnelle reprise dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale qui n'a pas été créée par le Pouvoir fédéral.

---

<sup>4</sup> Décret du Parlement flamand du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins.

<sup>5</sup> Les caisses d'assurance soins sont établies par les mutualités, la Caisse des soins de santé de la SNCB, les sociétés d'assurances et le Fonds flamand d'assurance soins. Elles sont créées comme personnes morales de droit privé sans but lucratif.

## 2.3 Définition des concepts de recettes et dépenses publiques

### 2.3.1 Introduction

Les tableaux 3.1 à 3.5 donnent les recettes, dépenses et besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques et de chacun des quatre sous-secteurs.

Le SEC95 ne donne aucune définition des concepts de recettes et dépenses publiques. Aussi, a-t-il été jugé utile de définir de tels concepts plus adaptés pour l'analyse des finances publiques. Afin de permettre la comparabilité et la transparence des données entre les Etats membres de l'Union européenne, ce travail résulte d'une collaboration entre la Commission européenne, la Banque centrale européenne et les instituts nationaux de statistique des pays membres de l'Union européenne. Le règlement (CE) n° 1500/2000 de la Commission du 10 juillet 2000 portant application du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil relatif aux dépenses et recettes des administrations publiques oblige d'ailleurs les pays membres à fournir ces variables à Eurostat à partir du 31 août 2000.

Alors que dans le cadre central du SEC95, les transactions non financières sont présentées dans une séquence de plusieurs comptes, le cadre prévu par le règlement de la Commission réarrange les transactions non financières dans un seul compte dont le solde est le besoin de financement. Le besoin de financement est le déficit public au sens du Traité de Maastricht.

Les règles adoptées sont les suivantes:

- Consolidation<sup>6</sup>

Dans le calcul des recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques, toutes les transactions sont non consolidées, à l'exception:

- des intérêts;
- des autres transferts courants;
- des transferts en capital autres que les impôts en capital.

Il s'ensuit que les charges d'intérêts sont entièrement compatibles avec la dette brute consolidée, qui est le concept de dette défini dans le cadre du traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht).

- Enregistrement brut

A l'exception des opérations pour lesquelles l'enregistrement net est implicite dans le SEC95 (un exemple bien connu est la formation brute de capital fixe qui est toujours comptabilisée nette des ventes de biens de capital fixe), aucune compensation n'a lieu entre les recettes et les dépenses.

- Opérations imputées

Les cotisations sociales imputées sont incluses aussi bien du côté des dépenses (incluses aux rémunérations des salariés) que du côté des recettes. Afin de conserver du côté des dépenses la même notion de formation brute de capital fixe que dans la séquence des comptes, il a été nécessaire d'inclure la production pour usage final propre dans les recettes.

- Opérations de l'Union européenne

Les impôts sur la production et les importations reçus par les Institutions de l'Union européenne (prélèvement CECA, recettes dérivées de la politique agricole commune, droits de douanes et TVA), les subventions et les aides à l'investissement payées par les Institutions de l'Union européenne sont exclues.

### 2.3.2 Description des tableaux

L'encadré ci-dessous donne le détail des recettes et dépenses tel que présenté dans les tableaux 3.1 à 3.5. Il est suivi d'un bref commentaire sur le contenu de la plupart des rubriques. Il importe de remarquer que les totaux des recettes et des dépenses correspondent exactement aux concepts de recettes et de dépenses tels que prévus par le règlement européen susmentionné.

<sup>6</sup> La consolidation consiste à annuler tant en dépenses qu'en recettes les opérations intervenant entre les sous-secteurs de l'ensemble des administrations publiques.

RUBRIQUES	CODE SEC95
Recettes	TR
Recettes fiscales et parafiscales	D.5+D.2+D.611+D.91
Impôts directs	D.5
Ménages	D.51p+D.59p
Sociétés	D.51p+D.59p
Autres secteurs	D.51p+D.59p
Impôts indirects	D.2
Cotisations sociales effectives	D.611
Impôts en capital	D.91
Cotisations sociales imputées	D.612
Intérêts reçus	D.41
Autres revenus de la propriété	D.4-D.41
Transferts courants en provenance des autres secteurs	D.72+D.74+D.75
Ventes courantes de biens et services produits	P.11+P.12+P.131
Transferts de recettes fiscales en provenance des autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Autres transferts courants en provenance des autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Transferts en capital en provenance des autres secteurs	D.9p-D.91
Transferts en capital en provenance des autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.9p-D.91
Dépenses	TE
Dépenses courantes à l'exclusion des charges d'intérêts	
Rémunérations des salariés	D.1
Consommation intermédiaire et impôts payés	P.2+D.29+D.51
Subventions aux entreprises	D.3
Prestations sociales	D.62+D.6311+D.63121+D.63131
en espèces	D.62
en nature fournies par des producteurs marchands	D.6311+D.63121+D.63131
Transferts courants aux ménages et aux ISBLSM	D.75p
Transferts courants aux entreprises	D.71+D.75p
Transferts courants au reste du monde	D.74+D.75p
Transferts de recettes fiscales aux autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Autres transferts courants aux autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.73p
Charges d'intérêts	D.41
Dépenses en capital	
Formation brute de capital fixe	P.51
Autres acquisitions nettes d'actifs non financiers	P.52+P.53+K.2
Transferts en capital aux autres secteurs	D.9p
Transferts en capital aux autres administrations publiques (uniquement au niveau des sous-secteurs)	D.9p
Epargne brute	B.8b=B.8n+K.1
Besoin de financement	B.9= TR -TE
Solde primaire (uniquement pour l'ensemble des administrations publiques)	B.9+D.41

- Recettes

Les *impôts directs* correspondent à la rubrique des comptes SEC intitulée impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et les *impôts indirects* à celle intitulée impôts sur la production et les importations. Les *cotisations sociales effectives* et les *impôts en capital* se réfèrent aux rubriques de mêmes noms des comptes SEC. La somme de ces rubriques est appelée *recettes fiscales et parafiscales*<sup>7</sup>.

Les *autres revenus de la propriété* regroupent les dividendes, les prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés, les bénéfices réinvestis d'investissements directs étrangers et les loyers des terrains et gisements. Les *transferts courants en provenance des autres secteurs* comprennent les indemnités d'assurance-dommages, la coopération internationale courante et les transferts courants divers en provenance des autres secteurs.

Les *ventes courantes de biens et services produits* sont égales à la somme de la production marchande, des paiements pour l'autre production non marchande et de la production pour usage final propre. La production marchande est constituée des ventes des branches marchandes (ex.: les ventes de la Régie du Moniteur belge) ainsi que des ventes de biens et services par des branches non marchandes, dont le produit couvre au moins 50 p.c. des coûts de production (ex.: redevances pour l'enlèvement des ordures, ventes de coupes de bois). Les paiements pour l'autre production non marchande correspondent à des ventes réalisées par des branches non marchandes, dont le produit ne couvre pas 50% des coûts de production (ex.: tickets d'entrée dans les musées, droits d'inscription aux cours et aux examens). La production pour usage final propre est constituée des investissements réalisés en régie propre.

Les *transferts en capital en provenance des autres secteurs* correspondent aux aides à l'investissement reçues du reste du monde auxquels sont ajoutés les autres transferts en capital en provenance des autres secteurs.

---

<sup>7</sup> Comme cela a été dit précédemment, les recettes fiscales et parafiscales ne comprennent pas les impôts sur la production et les importations dans leur intégralité, puisqu'elles se rapportent seulement à celles reçues par le secteur des administrations publiques et non à celles cédées aux institutions européennes.

- Dépenses

Les *rémunérations des salariés* se réfèrent à la rubrique de même nom des comptes SEC. La rubrique *consommation intermédiaire et impôts payés* est obtenue en sommant la consommation intermédiaire, les autres impôts sur la production et les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. payés par les administrations publiques.

Les *prestations sociales* sont égales à la somme des prestations sociales en espèces et des prestations sociales en nature fournies par l'intermédiaire de producteurs marchands. Ces prestations sociales en nature fournies par l'intermédiaire de producteurs marchands concernent les dépenses que les administrations publiques consacrent à l'achat de biens et services produits par des producteurs marchands en vue de les fournir (sans transformation) aux ménages à titre de transferts sociaux en nature<sup>8</sup>.

Les *transferts courants aux ménages et aux ISBLSM* réunissent les transferts courants divers versés aux ménages avec les mêmes transferts versés aux ISBLSM. Les *transferts courants aux entreprises* regroupent les primes nettes d'assurance-dommages et les transferts courants divers aux sociétés non financières et aux sociétés financières. Les *transferts courants au reste du monde* sont égaux à la somme de la coopération internationale courante et des transferts courants divers versés au reste du monde.

La *formation brute de capital fixe* se réfère à la rubrique du même nom. Les *autres acquisitions nettes d'actifs non financiers* regroupent la variation des stocks, les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur et les acquisitions moins les cessions d'actifs non financiers non produits (terrains, contrats cessibles).

Le *solde primaire* est la différence entre les recettes et les dépenses hors charges d'intérêts.

---

<sup>8</sup> Dans le SEC95, l'ensemble des prestations sociales en nature comprend également les prestations sociales en nature fournies directement par les administrations publiques dans le cadre de leur production non marchande. En Belgique, ces dernières sont actuellement considérées comme nulles.