

Modifications méthodologiques

Plusieurs modifications ont été intégrées lors de l'établissement des comptes des administrations publiques en avril 2016. Il s'agit de l'imputation des recettes de ventes de quotas d'émission, de l'intégration concrète de la sixième réforme de l'État et du traitement statistique de plusieurs aides à l'investissement du pouvoir fédéral à la SNCB et à Infrabel.

1. Quotas d'émission

La publication, le 4 mars 2016, du nouveau Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) apporte une modification au mode d'enregistrement des revenus de la mise aux enchères dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission.

Les recettes de la mise aux enchères ou de la vente de ces quotas d'émission doivent être inscrites dans les comptes des administrations publiques comme une taxe sur la production (D.29). L'imputation de cette recette se fait au moment de la restitution des quotas par les entreprises en compensation des émissions causées. Cela s'effectue à la fin d'avril concernant les émissions de l'année précédente. Vu qu'on ne sait pas quels quotas sont restitués, à savoir ceux qui ont été attribués gratuitement ou ceux qui ont été attribués via le système de mise aux enchères, la recette d'impôts imputable dans les comptes des administrations publiques est déterminée par une règle générale.

Ainsi, les recettes fiscales sont égales au nombre de quotas d'émission restitués multiplié par leur prix unitaire moyen, tandis que le prix moyen se définit comme le solde restant à percevoir sur les quotas vendus aux enchères (qui n'est pas encore inscrit en tant qu'impôt dans les comptes des administrations publiques, mais bien en tant que compte à recevoir d'un règlement issu de la vente d'un quota d'émission), divisé par le nombre de quotas attribués non encore restitués. Dans la mesure où il est impossible de déterminer si les quotas restitués ont initialement été attribués à titre gratuit ou s'ils ont été vendus par voie d'enchères, il est tenu compte du stock total des quotas actifs pour calculer le nombre de quotas non restitués, ce qui induit un prix moyen faible¹. Aussi, à moyen terme, seule une fraction des recettes des enchères était considérée comme une recette fiscale. Le nouveau MGDD offre une alternative permettant de partir de l'hypothèse que les premiers quotas restitués sont d'abord les quotas mis aux enchères, et seulement ensuite ceux qui ont été attribués à titre gratuit. En pratique, cela signifie que le produit des enchères sera plus rapidement enregistré comme une recette d'impôt².

Dans le courant du mois de février 2016, le pouvoir fédéral et les régions ont conclu un accord concernant la répartition du produit des enchères. Dans les comptes des administrations publiques, les impôts sont imputés aux entités concernées sur la base des clés de répartition figurant dans l'accord précité.

¹ Ce phénomène a été en grande partie influencé par le fait que les quotas restants pouvaient être transférés depuis la deuxième phase du système (2008-2012) vers la phase actuelle sans être invalidés.

² L'ICN adopte la nouvelle méthode parce que la surallocation des quotas d'émission à l'échelon belge et la possibilité d'exporter des quotas et de les restituer dans d'autres pays ont rendu improbable le fait que les encaissements soient en grande partie comptabilisés comme des recettes fiscales dans un délai acceptable, ce qui est un principe de base établi du MGDD.

2. La sixième réforme de l'État

Depuis le 1er juillet 2014, une série de compétences ont été transférées de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) aux communautés et aux régions en vertu de la sixième réforme de l'État, ce qui a modifié l'importance financière des différents niveaux de pouvoir. Outre par le transfert des compétences en matière de dépenses, cette sixième réforme de l'État se caractérise également par l'autonomie fiscale accrue accordée aux régions, à la suite de l'introduction des centimes additionnels régionaux.

L'incidence de la sixième réforme de l'État transparaît largement dans les comptes des administrations publiques¹ à partir de 2015 ; les règles d'imputation du SEC font que les données enregistrées dans les comptes des administrations publiques s'écartent à la fois de celles qui figurent aux budgets des différents niveaux de pouvoir et des flux de trésorerie induits par la réforme de l'État. Les méthodes d'imputation dans les comptes des administrations publiques qui ont été suivies pour les nouveaux flux de dépenses et de recettes sont brièvement décrites ci-après. L'ICN a également publié deux avis visant à clarifier dans quelle mesure cette sixième réforme de l'État influence les comptes des administrations publiques².

- Enregistrement des nouvelles compétences en matière de dépenses

Les communautés et la commission communautaire commune (COCOM) se sont vu confier un ensemble de compétences en matière de sécurité sociale, à savoir les allocations familiales, les soins aux personnes âgées ainsi que des matières concernant les soins de santé et l'aide aux personnes. La compétence relative aux maisons de justice revient par ailleurs également aux communautés et à la COCOM. Les régions ont quant à elles reçu de nouvelles compétences en matière d'emploi, notamment les réductions de certaines cotisations de sécurité sociale³ (réductions pour groupes cibles) ainsi qu'une série d'autres compétences.

Bien que les communautés et les régions soient devenues compétentes pour plusieurs dépenses complémentaires, les dépenses de caisse, qu'elles soient temporaires ou permanentes, sont dans bien des cas encore effectuées par les organismes qui s'en chargeaient précédemment. Il s'agit des institutions de sécurité sociale telles que FAMIFED, l'ONEM, l'ONSS, l'ORPSS, l'INAMI et l'administration fédérale proprement dite. Ces organismes paient ces dépenses pour le compte des entités fédérées. Ce sont les entités fédérées qui définissent la politique et qui endossent la responsabilité financière. Les institutions jouent simplement un rôle d'organisme de paiement.

Les dépenses payées par ces institutions, au nom des communautés et des régions, sont financées par des retenues sur les moyens financiers que le gouvernement fédéral doit octroyer aux communautés et aux régions en vertu de la loi spéciale de financement.

Dans les comptes des administrations publiques, les entités fédérées sont considérées, à partir de 2015, comme les unités principales des opérations, même si, dans la pratique, ces dernières sont financées par d'autres institutions. Ces opérations ne doivent dès lors être comptabilisées dans les comptes des entités fédérées qu'au moment où elles sont dues. Pour prendre un exemple concret, cela signifie que les allocations familiales dues pour les douze mois de l'exercice 2015 ont été comptabilisées dans les comptes des communautés et de la COCOM⁴. Les dotations dues par l'administration fédérale aux communautés et aux régions sont donc enregistrées pour leur montant brut dans les comptes des communautés et des régions, c'est-à-dire avant les prélèvements effectués par le SPF Finances aux fins du financement des dépenses des institutions.

1 Bien que le transfert de compétences ait pris cours le 1er juillet 2014, les flux budgétaires entre administrations publiques n'ont été adaptés qu'à partir du 1er janvier 2015. Jusqu'à cette date, le pouvoir fédéral et la sécurité sociale supportaient l'incidence budgétaire des compétences transférées en l'absence de mesures des entités fédérées. C'est pourquoi l'incidence sur les comptes des administrations publiques n'a été manifeste qu'à partir du 1er janvier 2015. Toutes les compétences n'avaient pas encore été transférées à cette date. Ainsi, le financement des investissements en matière d'infrastructures hospitalières et de services médicotechniques fera l'objet d'un transfert en 2016, tandis qu'il faudra attendre 2018 pour celui des pôles d'attraction interuniversitaires.

2 Un premier avis a été publié en 2013 ([Gouvernement fédéral Sixième réforme de l'État](#)) et un second en 2015 ([Gouvernement fédéral enregistrements dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la loi spéciale de financement](#)).

3 Ces réductions de cotisations sociales pour groupes cibles sont considérées par le SEC comme des dépenses et non comme une diminution des recettes, et sont à ce titre comptabilisées d'abord comme des cotisations sociales réellement perçues puis comme des subsides versés aux entreprises.

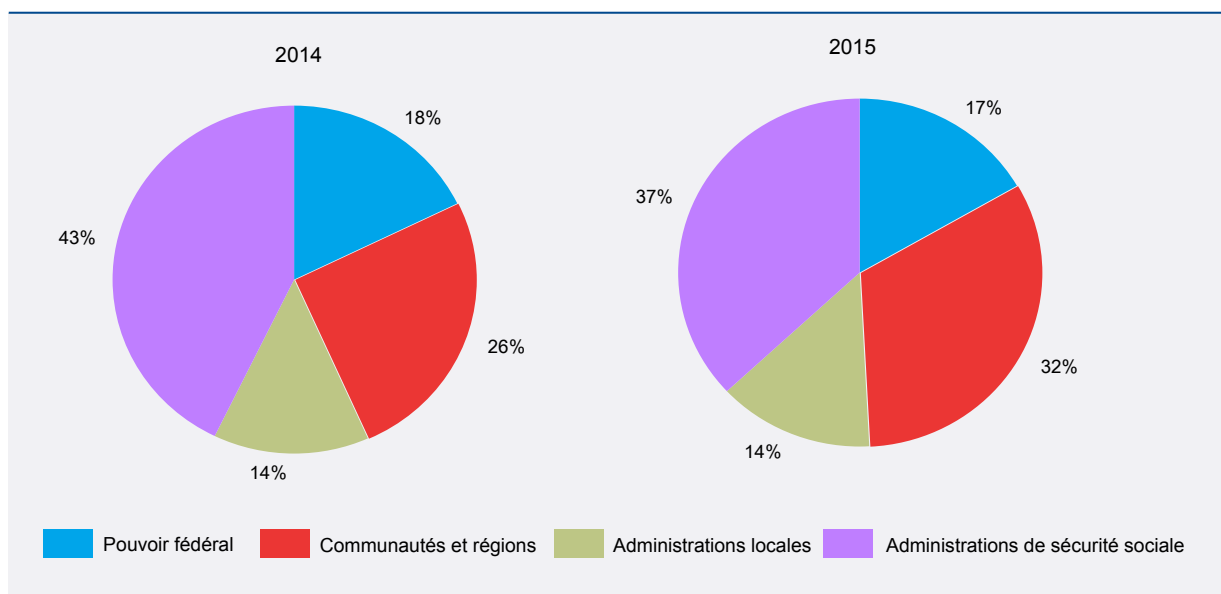
4 Il en résulte un grand écart par rapport aux retenues sur base de caisse en 2015, dans la mesure où, en janvier 2015, les allocations familiales portaient toujours partiellement sur des droits constitués en décembre 2014 et étaient dès lors, dans une optique de caisse, payées par la sécurité sociale.

Les dépenses ne sont donc plus considérées comme des dépenses du secteur de la sécurité sociale, ce qui est logique puisqu'elles ne relèvent plus d'un système d'assurance sociale financé par les cotisations de sécurité sociale. Le financement s'effectue désormais par la voie des moyens de chaque entité fédérée. La nature économique des dépenses de sécurité sociale transférées est modifiée par le transfert de compétences : ces dépenses ne sont plus considérées comme des dépenses de prestations de sécurité sociale, mais comme des prestations d'assistance sociale en espèces ou comme des transferts sociaux en nature, étant donné qu'elles ne relèvent plus de régimes d'assurance sociale financés principalement par les cotisations de sécurité sociale.

Les paiements que les opérateurs techniques perçoivent des entités fédérées afin de couvrir leurs frais de fonctionnement sont considérés comme des recettes tirées de ventes. Pour les communautés et les régions, elles sont enregistrées comme des dépenses de consommation intermédiaire. Le ratio des recettes et des dépenses des administrations publiques s'en est retrouvé affecté à la hausse de 0,05 % du PIB en 2015, sous l'effet plus particulièrement des paiements versés à FAMIFED.

Si on considère l'ampleur des dépenses finales¹ des différents niveaux de pouvoir, il apparaît clairement que la sixième réforme de l'État entraîne un glissement du secteur de la sécurité sociale vers les communautés et les régions, tandis que l'État fédéral n'est influencé que dans une moindre mesure. En 2015, la part représentée par les communautés et régions dans les dépenses publiques finales s'est élevée à 32 %, contre 26 % en 2014. Après la réforme de l'État, la part globale des dépenses finales au niveau de l'entité II (communautés et régions et administrations locales) s'est chiffrée à 46 %.

GRAPHIQUE 1 PART DES SOUS-SECTEURS DANS LES DÉPENSES FINALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(en pourcentage)

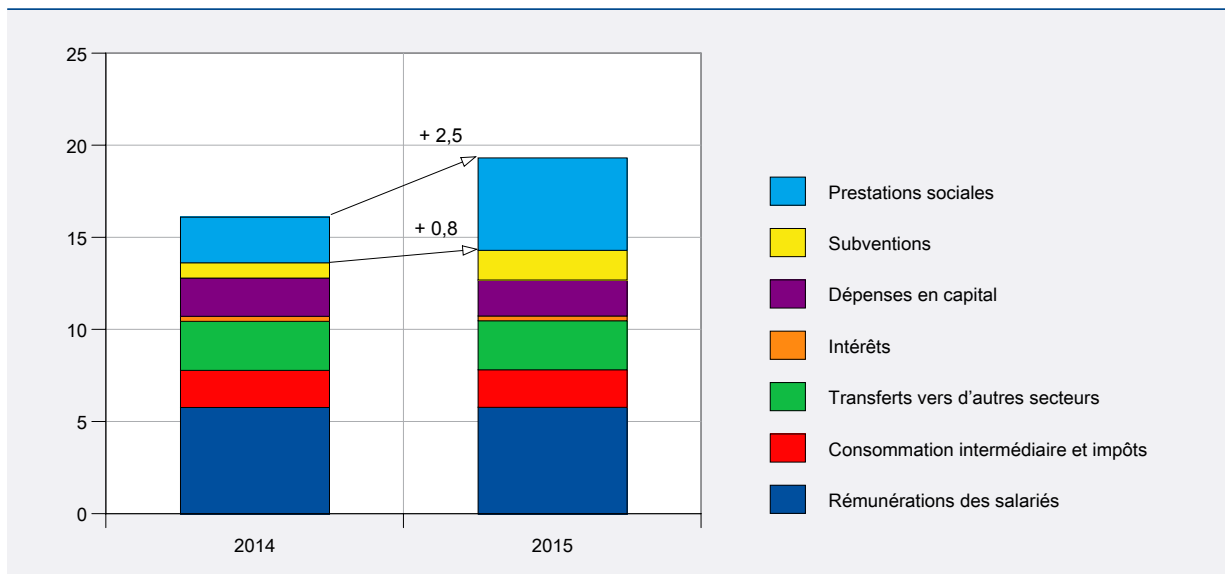


Source : ICN.

Comme indiqué, ce sont principalement les subventions (+0,8 % du PIB) et les prestations sociales (+2,5 % du PIB) qui augmentent fortement la part dans les dépenses des communautés et régions. En ce qui concerne les subventions, il s'agit essentiellement du transfert des titres services et des réductions des cotisations sociales en faveur de certains groupes cibles, qui sont imputés comme des dépenses. Quant aux prestations sociales, il s'agit du transfert des allocations familiales (+1,5 % du PIB) et du transfert des soins aux personnes âgées (+0,7 % du PIB).

¹ Les dépenses finales d'un sous-secteur sont calculées comme les dépenses totales hors transferts courants et transferts de capital vers les autres sous-secteurs.

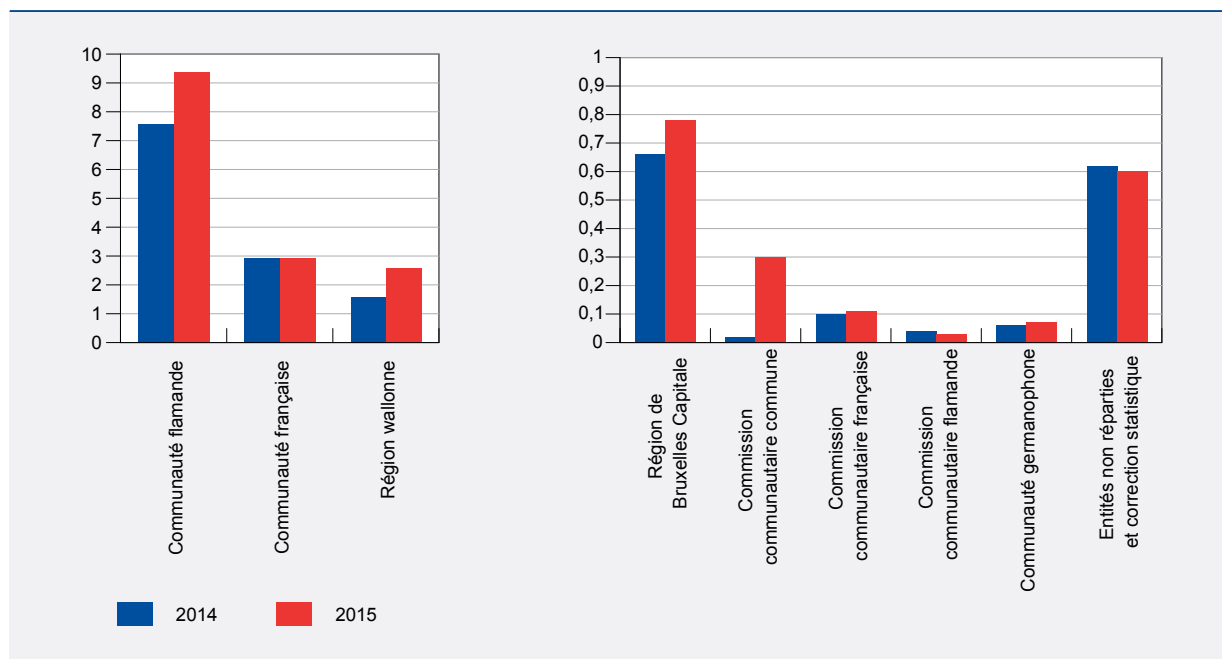
GRAPHIQUE 2 PRINCIPALES CATÉGORIES DE DÉPENSES FINALES DES COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS
(en pourcentage du PIB)



Source: ICN.

S'agissant de chaque communauté et région, la réforme de l'État se manifeste principalement au niveau des dépenses finales pour la Communauté flamande (+1,8 % du PIB) et pour la Région wallonne (+1 % du PIB). La forte hausse enregistrée par la Région wallonne et la faible incidence qu'a eue la réforme de l'État sur la Communauté française sont des conséquences des accords de la Sainte-Émilie, qui prévoyaient le transfert des principales nouvelles compétences de la Communauté française essentiellement vers la Région wallonne. Dans le cas de la Commission communautaire commune, la réforme de l'État a engendré la rupture la plus significative d'un point de vue relatif : alors que les dépenses finales sont demeurées limitées à 74 millions d'euros en 2014, elles ont grimpé à 1 216 millions en 2015 en raison du transfert de la compétence des allocations familiales.

GRAPHIQUE 3 DÉPENSES FINALES PAR ENTITÉS
(en pourcentage du PIB)



Source : ICN.

- Nouvelles sources de financement

La sixième réforme de l'État a entraîné non seulement une augmentation des dotations, mais également de nouvelles recettes pour les régions. Il s'agit en particulier des centimes additionnels régionaux et des recettes découlant des amendes liées à certaines infractions routières.

La sixième réforme de l'État prévoit pour les régions une plus grande autonomie fiscale au travers de l'élargissement des centimes additionnels régionaux. Les régions sont libres de fixer le taux des centimes additionnels et peuvent décider de réduire ou d'augmenter les impôts.

Dans la pratique, la perception se déroule comme suit. Le SPF Finances perçoit le précompte professionnel et les versements anticipés dans le courant de l'année d'acquisition du revenu. Ces prélèvements reviennent intégralement au pouvoir fédéral. L'année suivante (c'est-à-dire l'année d'imposition), le contribuable remplit sa déclaration d'impôts, et la différence entre les impôts dus et les prélèvements déjà versés est perçue ou remboursée par enrôlement. Lors de l'enrôlement, l'impôt des personnes physiques fédéral, régional et local réellement dû est fixé (au plus tard 18 mois après la clôture de l'année des revenus), les prélèvements déjà versés et les versements anticipés étant pris en considération.

Pour éviter que les régions ne demeurent longtemps sans ressources, on a mis en place un système d'avances. Le pouvoir fédéral verse aux régions des avances mensuelles qui correspondent à 1/12 des ressources estimées pour l'année d'imposition pour la région concernée. Un premier décompte provisoire est effectué une fois le délai d'imposition normal (18 mois) écoulé, puis les régularisations ultérieures donnent lieu à un décompte mensuel.

Dans les comptes publics, le précompte professionnel et les versements anticipés sont enregistrés lorsque les revenus sont acquis, c'est-à-dire lorsqu'a lieu l'activité imposable. Lors de l'enrôlement, l'enregistrement a lieu, en principe, au moment de l'établissement de l'enrôlement. En effet, un enregistrement dans le courant de l'année des revenus susciterait de nombreuses interrogations quant aux montants à enregistrer et pourrait biaiser les

statistiques. Seules les recettes des rôles effectivement perçues peuvent toutefois être prises en compte. En pratique, les recettes sont basées sur les flux de trésorerie réels en partant de l'hypothèse que la majeure partie des recettes sont effectivement perçues dans les deux mois qui suivent l'enrôlement.

Comme les régions sont libres de fixer le taux des centimes additionnels et peuvent décider de réduire ou d'augmenter les impôts, leur nouvelle autonomie doit être enregistrée comme un impôt régional sur le revenu (D.51). Cet impôt sur le revenu sera enregistré lorsque le montant dû sera effectivement établi, c'est-à-dire lors de l'enrôlement¹.

Les avances mensuelles que le SPF Finances verse aux régions au cours de l'exercice d'imposition, de même que le premier décompte provisoire, doivent, selon les principes fixés dans le SEC, être considérés comme des comptes à recevoir aux niveaux tant du pouvoir fédéral que des régions. Ces comptes n'ont aucune incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral ou de la région, et ce pour deux raisons :

- les avances ne sont pas versées pendant la période d'exercice de l'activité imposable ;
- le montant des impôts dus aux régions n'est pas encore connu définitivement.

Une imputation des centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques au moment de l'établissement de l'enrôlement est cohérente avec le mode d'imputation actuel des centimes additionnels locaux qui est appliqué par l'ICN. Cela implique que les recettes des additionnels régionaux ou locaux subissent les conséquences d'une accélération ou d'une décélération du rythme d'enrôlement par le SPF Finances.

En 2015, les régions ont donc reçu des avances financières d'un montant équivalent à l'estimation, pour l'exercice d'imposition 2015, des centimes additionnels régionaux qui auraient été perçus durant le délai d'imposition normal. Dans les comptes publics, il a été tenu compte des centimes additionnels effectivement enrôlés pour la période allant de septembre à décembre 2015 inclus. La différence est particulièrement importante en 2015 étant donné qu'il n'existait pas encore de centimes additionnels régionaux pour l'exercice d'imposition 2014.

TABLEAU 1 DIFFÉRENCE ENTRE LES CENTIMES ADDITIONNELS RÉGIONAUX ENRÔLÉS ET LES AVANCES EN 2015
(millions d'euros)

	Communauté flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Total
Avances	5 601	2 468	786	8 855
Centimes additionnels régionaux	2 769	1 153	335	4 257
Différence	-2 832	-1 315	-451	-4 598

Source: ICN.

Dans son avis de mars 2015, le Conseil supérieur des Finances (CSF) a déclaré que, pour l'évaluation des normes en Belgique, il se baserait sur l'approche fondée sur les avances. L'ICN publie dès lors lui aussi ces soldes puisque ceux-ci seront probablement utilisés dans le contexte institutionnel belge.

¹ Les recettes de caisse sont, comme au niveau fédéral, prises en compte au moment de l'enrôlement afin d'éviter que des montants enrôlés mais non perçus ne soient comptabilisés comme des recettes fiscales.

TABLEAU 2 DÉTAIL DU SOLDE DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS
(millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2015 (CSF avec avances)
Communauté flamande	246	-471	-582	-3 167	-336
Communauté française	-152	-200	-210	-271	-271
Communauté germanophone	-5	-82	-40	-40	-40
Région wallonne	-349	-310	-708	-1 773	-458
Région de Bruxelles-Capitale	-47	154	205	-374	77
Commission communautaire commune	0	-4	-14	-38	-38
Commission communautaire française	-9	5	12	-4	-4
Commission communautaire flamande	-4	-1	-24	10	10
Entités non réparties et correction statistique	20	4	-41	-70	-70
Total	-300	-905	-1 401	-5 728	-1 130
pm. Pouvoir fédéral	-13 679	-9 805	-10 167	-5 046	-9 644

Source : ICN.

Les régions sont devenues compétentes pour les amendes liées à certaines infractions au code de la route. En raison de problèmes, le pouvoir fédéral ne les a pas encore transférées. Comme le pouvoir fédéral n'est responsable que de la perception de ces amendes, l'ICN a imputé ces amendes, qui sont estimées à environ 210 millions d'euros en 2015, au niveau des régions.

3. Imputation des contributions aux investissements de la SNCB et d'Infrabel

Au cours des derniers mois, l'ICN s'est rendu compte qu'une partie des contributions aux investissements que le pouvoir fédéral verse à la SNCB et à Infrabel n'a pas été imputée conformément au concept des droits constatés. Outre la contribution générale aux investissements que perçoivent la SNCB et Infrabel et qui est enregistrée chaque année dans les comptes, celles-ci ont également reçu dans le passé des contributions aux investissements spécifiques, fixées contractuellement et payables en plusieurs années. Le pouvoir fédéral a imputé ces dépenses au moment de leur paiement.

Conformément au mode d'imputation utilisé par l'ICN, la contribution aux investissements doit toutefois être imputée dans sa totalité au moment où les conditions d'octroi sont remplies, et les versements annuels effectifs sont considérés comme un simple calendrier des versements, qui se reflètent dans l'encours de la dette publique.

TABLEAU 3 IMPACT DU CHANGEMENT DU MOMENT D'ENREGISTREMENT DES AIDES À L'INVESTISSEMENT À LA SNCB ET INFRABEL
(millions d'euros, sauf mention contraire)

	2012	2013	2014	2015
Impact sur le solde	-231	-211	16	24
En % du PIB	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Impact sur la dette	564	775	759	735
En % du PIB	0,1	0,2	0,2	0,2

Source : ICN.