

Modifications méthodologiques

Plusieurs modifications ont été intégrées lors de l'établissement des comptes des administrations publiques en avril 2017. Il s'agit :

- de la modification du traitement des licences de mobilophonie,
- du changement de sous-secteur du "Vlaams Zorgfonds" et,
- de la suite de l'exécution concrète de la sixième réforme de l'État.

Il est ensuite expliqué de quelle manière l'ICN a calculé un solde pour les régions et le pouvoir fédéral selon le concept du Conseil supérieur des finances.

1. Traitement des licences de mobilophonie

Dans le SEC 1995, les paiements aux administrations publiques devaient être enregistrés comme des loyers (D.45) 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. 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-dessus, était enregistrée dans le SEC 1995 comme un " Actif incorporel non produit " (AN.222).

Mode d'enregistrement depuis septembre 2014 lors du passage au SEC 2010

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 valeur réalisable. 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.

Mode d'enregistrement à partir de mars 2017

Le 27 mars 2017, Eurostat a publié une note d'orientation modifiant la partie du Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) portant sur le traitement des licences de mobilophonie dans le SEC 2010.

Dans le SEC 2010, tout produit tiré d'une licence de location d'un actif non produit est comptabilisé comme un loyer, à moins que l'actif sous-jacent lui-même soit réputé être vendu économiquement, ce qui entraîne alors l'enregistrement d'une cession d'un actif non produit (NP.1). Les recettes perçues par le gouvernement sur ces ventes de licences ou de permis sont donc comptabilisées, à l'origine, comme des paiements anticipés, c'est-à-dire comme des autres comptes à payer (F.8) du gouvernement et comme créances de l'acheteur / utilisateur et ne peuvent être comptabilisées comme une cession d'un actif non produit du type contrats, baux et licences (NP.2).

La capacité de transfert n'est pas un critère dans le cadre du SEC 2010 pour décider s'il faut enregistrer le loyer ou la cession d'un actif non financier, bien qu'il soit un critère clé pour reconnaître, au moment de la création ou plus tard, un actif non produit de la classe contrats, baux et licences (AN.22) ou pas. Lorsque la licence vendue est transférable, elle est répartie entre deux actifs: un paiement anticipé AF.8 et un actif de type AN.22 (habituellement de valeur nulle au démarrage si le produit reflète la valeur de marché de la licence).

TABLEAU 1 IMPACT DU CHANGEMENT DU MODE D'ENREGISTREMENT DES LICENCES DE MOBILOPHONIE SUR LE SOLDE DE FINANCEMENT
(En millions d'euros, sauf mention contraire)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------|---------------|-------------|--------------|-------------|
| Méthode de septembre 2014 | 422.2 | 0.0 | 172.2 | 0.0 |
| Méthode de mars 2017 | 96.2 | 88.0 | 99.3 | 99.7 |
| Différence | -325.8 | 88.0 | -72.9 | 99.7 |
| En % du PIB | -0,1 | 0,0 | -0,0 | 0,0 |

Source: ICN.

2. Modification de la classification sectorielle du Vlaams Zorgfonds à partir de 2016

Depuis le 1er octobre 2001, le Vlaams Zorgfonds est responsable de la mise en œuvre de l'assurance autonomie flamande. Celle-ci offre (sans limite d'âge) aux personnes qui ont des besoins importants en matière de soins et d'aide une intervention mensuelle à titre d'indemnisation de soins non médicaux. Toute personne vivant en région flamande doit, à partir de son 26e anniversaire, payer annuellement à une caisse d'assurance une cotisation d'assurance autonomie pour la protection sociale flamande. Les personnes habitant à Bruxelles peuvent y souscrire volontairement et peuvent donc choisir de payer solidairement la cotisation. Seuls les affiliés ont droit aux interventions.

Bien qu'il soit sous le contrôle des administrations publiques flamandes (lesquelles font partie du sous-secteur S.1312 « communautés et régions »), le Vlaams Zorgfonds relevait dans les comptes des administrations publiques du secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314). Cette classification était basée sur le fait qu'il s'agissait d'une entité publique qui fournit essentiellement des prestations sociales et qui était financée dans une large mesure par des cotisations sociales.

La Communauté flamande a décidé d'accroître progressivement les compétences du Vlaams Zorgfonds. Celui-ci s'est vu attribuer en 2016 l'intervention pour l'aide aux personnes âgées, compétence à laquelle viendront s'ajouter, au cours des prochaines années, certains pans des soins à domicile, des soins aux personnes âgées, de la revalidation et des soins de santé mentale. À ce stade, il n'a pas été annoncé que ces dépenses seraient financées par de nouvelles cotisations sociales.

La part des cotisations sociales dans le financement du Vlaams Zorgfonds est revenue de 60 % à moins de 30 % en raison de l'intégration de l'intervention pour l'aide aux personnes âgées en 2016.

La définition du secteur de la sécurité sociale dans le SEC 2010 est partiellement ambiguë en ce qui concerne l'importance de la part des cotisations sociales pour la classification sectorielle dans le secteur des administrations de sécurité sociale, en ce sens qu'elle stipule que certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Le financement ou non du régime au moyen de cotisations sociales semble sur cette base ne pas être absolument nécessaire pour être classé dans la sécurité sociale. Le Manual on Government Deficit and Debt va plus loin, en stipulant que, dans le secteur de la sécurité sociale, le financement de ces régimes prend la forme de cotisations obligatoires et que les administrations publiques compensent la différence.

L'ICN a décidé de classer le Vlaams Zorgfonds (et les caisses d'assurance autonomie) à partir de 2016 dans les administrations publiques flamandes (S.1312), au motif que celui-ci n'est plus financé à titre principal, directement ou indirectement, par des cotisations de sécurité sociale. Le changement de secteur, à partir de 2016, du Vlaams Zorgfonds (et des caisses d'assurance autonomie) est conforme à la classification sectorielle d'autres entités publiques comparables. Des institutions au niveau des communautés et des régions, mais également au niveau du pouvoir public fédéral, qui versent principalement des prestations sociales mais ne sont pas financées par des cotisations sociales ne sont pas classées dans le secteur de la sécurité sociale. Par analogie, les CPAS, dont une grande partie des dépenses sont des prestations sociales, relèvent eux aussi des administrations publiques locales et non du secteur de la sécurité sociale.

3. Mode pratique d'enregistrement relatif à l'enregistrement des sous-parties A1 et A3 dans la notification d'avril 2017

Depuis le 1er janvier 2016, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone et les Commissions communautaires française et commune sont compétentes pour le financement de l'infrastructure et des services médico techniques des hôpitaux (les budgets dits A1 et A3).

Le système des A1 et A3 comprend les paiements échelonnés dans le temps relatifs à des investissements réalisés au cours d'une période antérieure. Conformément au SEC (paragraphe 4.155), les versements annuels des administrations publiques aux entreprises qui représentent des termes d'amortissement de dettes contractées en vue de la réalisation de projets d'investissement sont considérés comme des aides à l'investissement. S'agissant du moment d'enregistrement dans les comptes des administrations publiques, les aides à l'investissement en espèces sont enregistrées au moment où le paiement doit avoir lieu. Il importe de souligner que, conformément aux principes généraux du SEC, le moment où le paiement doit avoir lieu ne correspond pas, dans de nombreux cas, au moment où le paiement a lieu. D'après le SEC, l'enregistrement doit avoir lieu au moment où l'obligation prend effet, est transformée ou est annulée.

Dans les comptes des administrations publiques, le montant à verser pour toute la période (hors partie d'intérêts) est enregistré dans son intégralité au moment où l'aide est due, soit, dans de nombreux cas, également lors de la première année de l'intervention. Dans nombre de cas, il faut en effet apporter la preuve que l'investissement a effectivement été réalisé avant que ne naisse une obligation de payer. Dans les comptes des administrations publiques, une dette publique correspondant aux paiements restant à exécuter est également enregistrée. Les aides à l'investissement excluent les bonifications d'intérêts accordées par les administrations publiques. Celles-ci sont enregistrées chaque année.

Bien que les entités aient repris la compétence des A1 et A3, leur fixation relève toujours du SPF Santé publique et leur liquidation de l'INAMI. Étant donné qu'elles sont effectuées pour le compte des communautés et régions, ces transactions doivent depuis 2016 être exclusivement enregistrées dans les comptes de celles-ci. Le fait que l'administration fédérale travaille à partir de 2016 pour le compte des communautés et régions, signifie que la dette constituée et comptabilisée dans le passé est également attribuée aux communautés et aux régions.

Aux fins de l'enregistrement des aides à l'investissement pour le financement de l'infrastructure et des services médico techniques des hôpitaux, l'ICN s'en est remis aux informations fournies par le SPF Santé publique. Le SPF n'est toutefois pas en mesure de recenser correctement l'encours des engagements dans le cadre de ces aides à l'investissement. Les contrôles sur les comptes des hôpitaux et le calcul des montants A1/A3 ont pris un retard important (en 2016 ont ainsi été contrôlés les comptes de 2009 et 2010). Telle est la raison pour laquelle une estimation des aides à l'investissement devant encore être enregistrées et de l'encours de la dette a été réalisée sur la base des décaissements et hypothèses fournis par le SPF sur la durée moyenne d'amortissement.

Ces derniers mois, l'ICN s'est joint à différentes initiatives visant à obtenir des informations plus correctes sur les aides à l'investissement ainsi qu'une vue d'ensemble de la répartition de l'encours de la dette par entité.

Les réunions avec des experts en la matière ont abouti aux conclusions suivantes :

- S'agissant de l'encours de la dette, il n'existe à court terme aucune information fiable permettant de répartir la dette par entité. Pour le moyen terme, des solutions sont activement recherchées.
- En ce qui concerne l'incidence sur le solde par entité, le SPF Santé publique est en mesure de fournir des données par entité qui permettent de calculer les différentes rubriques nécessaires pour établir les comptes selon le SEC.

Finalement, le modèle du SPF Santé publique de calcul des montants ou de la dette restant à enregistrer n'est plus utilisé. L'encours de la dette à la fin de 2015 forme la nouvelle base à partir de laquelle calculer la dette (qui est enregistrée dans le secteur non réparti au niveau des communautés et régions), en y ajoutant les nouveaux engagements recensés et en en déduisant les décaissements y afférents. L'incidence sur le solde est calculée par entité et remplace les flux que ces entités ont elles-mêmes inclus dans leurs regroupements économiques.

À terme, l'ICN continuera à demander aux autorités concernées de fournir d'avantage d'efforts pour pouvoir garantir un enregistrement correct de la dette par entité.

4. Solde selon le concept du Conseil supérieur des finances

L'ICN a l'obligation d'établir les comptes des administrations publiques par sous-secteur selon la méthodologie fixée dans le règlement européen du SEC 2010. L'imputation des centimes additionnels régionaux selon cette méthodologie a été décrite en détail dans les précisions méthodologiques publiées en avril 2016.

Concrètement, les centimes additionnels régionaux sont imputés au moment où le montant dû est effectivement fixé, soit au moment de l'établissement du montant à enrôler. Dans la loi de financement, il est toutefois prévu que le SPF Finances verse aux régions des avances mensuelles durant l'année d'exercice et effectue après la période normale d'enrôlement un décompte. Ces avances ainsi que le paiement du solde du décompte n'exercent aucune incidence sur le solde de financement SEC du pouvoir public fédéral ou des régions. Le Conseil supérieur des finances (CSF) a demandé à l'ICN de publier également un solde sur la base de l'approche basée sur les avances.

En 2015, les régions ont reçu des avances financières correspondant à l'estimation pour l'exercice d'imposition 2015 de ce qui devrait être perçu comme centimes additionnels régionaux durant le délai d'imposition normal. Dans les comptes des administrations publiques, il a été tenu compte des centimes additionnels effectivement enrôlés pour la période allant de septembre à décembre 2015 inclus. La différence est exceptionnellement importante en 2015, étant donné qu'il n'existait pas de centimes additionnels régionaux pour l'exercice d'imposition 2014.

En 2016, il a été tenu compte, pour le calcul de ce solde selon la définition du CSF, des avances payées en 2016 pour l'exercice d'imposition 2016, ainsi que du solde du décompte versé en 2016 pour la différence entre les avances payées en 2015 pour l'exercice d'imposition 2015 et les encaissements perçus durant la période normale d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2015. Ces deux montants remplacent l'impôt des personnes physiques imputé dans les comptes des administrations publiques en 2016, qui découle des montants perçus pendant la période normale d'enrôlement des exercices d'imposition 2015 et 2016.