

Cour des comptes

Document d'information relatif à la méthodologie SEC

*Rapport adopté le 18 mai 2005
par l'Assemblée générale de la Cour des comptes*

Chapitre I. Les sources et la raison d'être du SEC95

C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que la nécessité de disposer de données macro-économiques fiables s'est fait jour dans les pays occidentaux. L'intérêt de disposer de telles données était évident pour les pouvoirs publics puisqu'elles étaient de nature, dans un contexte d'interventionnisme accru, à leur fournir des informations sur les effets attendus de leurs actions en matière économique et sociale. Il l'était également pour d'autres agents économiques qui, dans certaines circonstances, ont éprouvé le besoin de se procurer une image la plus objective possible de leur environnement afin de déterminer au mieux leur politique commerciale.

Pour être utilisable, la comptabilité nationale doit satisfaire à un certain nombre de critères. Elle doit notamment permettre des comparaisons dans le temps et être structurée de façon à fournir tous les éléments utiles à l'analyse des rapports entre les différents composants de l'économie d'un pays. Par ailleurs, son intérêt est conditionné par le caractère contemporain des statistiques qu'elle fournit. Enfin, elle doit se fonder sur des règles de fonctionnement non équivoques pour l'ensemble des utilisateurs, sous peine de manquer de transparence et de ne pas atteindre son but.

Une série de normes a donc été développée au sein des instituts supranationaux de statistiques pour tenir compte de ces exigences. Pour les pays membres de l'Union européenne, la référence actuelle est le système¹ européen des comptes nationaux et régionaux 1995 (appelé couramment « SEC95 »).

Par ailleurs, au cours des vingt dernières années, la comptabilité nationale, conçue à l'origine comme un outil statistique d'aide à la gestion de l'action publique, a acquis au sein de l'Union européenne une fonction de contrôle de l'action des pouvoirs publics. Cette évolution procède d'une volonté croissante de coordonner les politiques économiques des Etats européens, ce qui impliquait la mise en place de moyens de contrôle attestant du caractère fiable des données transmises.

On soulignera à ce sujet que les importantes déficiences observées récemment en matière de compilation et de présentation des statistiques budgétaires ont incité la Commission européenne à proposer de nouvelles mesures visant à renforcer la fiabilité de ces données. Parmi les mesures annoncées, les plus importantes visent à accroître l'indépendance et la responsabilisation des instituts nationaux de statistiques, à permettre à Eurostat de contrôler directement² les comptes gouvernementaux (moyennant le cas échéant, le recours à des experts nationaux), à promouvoir le développement par les Etats membres d'un appareil statistique permettant la publication de données fiables dans les délais prescrits et, enfin, à édicter des normes européennes minimales pour la structure institutionnelle des autorités statistiques. La Commission envisage d'adapter la législation communautaire dans ce sens au cours de l'année 2005³.

¹ Ce système s'inspire du modèle international « 1993 SNA » ou « SCN1993 » des Nations-Unies, de l'OCDE, de la Banque mondiale, du FMI et de la Commission européenne (Eurostat).

² Avec possibilité d'un contrôle sur place.

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 22 décembre 2004.

On rappellera également que les critères de convergence en matière budgétaire, tels qu'ils étaient prévus par le traité de Maastricht de 1992, avaient été définis par rapport aux règles du SEC et que les plans de stabilité (ou de convergence), actuellement déposés devant les instances européennes par les Etats membres, décrivent l'effet de leur politique financière en termes de solde de financement (notion propre au SEC95) et non pas en termes de solde budgétaire ou de solde de caisse.

De même, les avis rendus annuellement par la section « Besoin de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances rendent compte du respect par les pouvoirs publics belges des normes macro-économiques qui sont définies dans les programmes de stabilité déposés auprès de ces instances.

Dans le même ordre d'idées, c'est sur la base d'agrégats macro-économiques que sont déterminées les conditions d'octroi d'un certain nombre de subventions des fonds structurels européens et que sont calculées les contributions nationales à la troisième ressource (dite « de la TVA ») et à la quatrième ressource (« ressource PNB ») propres de l'Union européenne⁴.

Compte tenu de toutes ces contraintes, des règles communes ont été rendues obligatoires aux Etats membres de l'Union européenne en matière de présentation de leurs comptes nationaux. Celles-ci sont reprises dans le *Règlement n°2223/96 du Conseil européen du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux*⁵.

La difficulté de la matière, sujette en outre à des interprétations divergentes, n'a pas échappé à l'agence européenne de statistiques (Eurostat). Aussi, divers manuels d'aide ont été édités, parmi lesquels il convient de mentionner tout spécialement le *Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique*, récemment actualisé⁶.

La Banque nationale de Belgique a, elle aussi, présenté un aperçu de la méthodologie suivie en matière d'établissement des comptes des administrations publiques conformément au SEC95⁷.

Diverses publications fournissent également – malheureusement de façon disparate - de précieuses informations sur les méthodes et la nomenclature utilisées en matière macro-économique. Les plus intéressants sont :

- le rapport annuel de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances⁸ ;

- l'Exposé général des budgets des recettes et des dépenses de l'Etat et des entités fédérées et notamment celui du budget des recettes et des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2005 (pp. 46 à 53)⁹ ;

⁴ On mentionnera également ici que certains indicateurs macro-économiques interviennent dans le calcul des moyens accordés aux entités fédérées en Belgique.

⁵ http://www.forum.europa.eu.int/irc/dsis/bmethods/info/data/new/legislation/fr/2223_96.html

⁶ http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1073,1135281,1073_1135295&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-42-02-585

⁷ <http://www.nbb.be/DQ/F/dq3/histo/NFDB98.pdf>

⁸ <http://www.docufin.fgov.be/websedsdd/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm>

⁹ Document n°A-73/1-2004/2005 du 12 novembre 2004 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

- les comptes des administrations publiques publiés par Belgostat¹⁰ ;
- le rapport annuel de la Banque nationale¹¹ ;
- le programme pluriannuel de stabilité présenté par la Belgique¹² et l'avis de la Commission européenne sur ce dernier¹³ ;
- le rapport annuel de la Base Documentaire Générale¹⁴.

¹⁰ <http://www.nbb.be/DQ/F/belgostat/index.htm>

¹¹ <http://www.nbb.be/SG/Fr/Produits/publication/4350f.htm>

¹² <http://budget.fgov.be/f/h2/progstab.pdf>

¹³ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c_068/c_06820040318fr00040005.pdf

¹⁴ Disponible sur le site www.begroting.be

Chapitre II. Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité macro-économique

Les chiffres de recettes et de dépenses, repris dans les documents budgétaires des pouvoirs publics (budget des voies et moyens, d'une part, budget général des dépenses, d'autre part), s'écartent de manière significative des données macro-économiques qui, selon les prescriptions du SEC95, doivent figurer dans les comptes nationaux. Sans prétendre à l'exhaustivité, le présent chapitre a pour vocation de décrire, dans un langage accessible, les principales divergences qui résultent de la comparaison de ces notions.

On rappellera préalablement que, faute de pouvoir accéder aux données macro-économiques, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'établir, de façon statistique, les écarts qui apparaissent entre le solde budgétaire (ou le solde net à financer) et le solde de financement, dégagé par la comptabilité macro-économique. De plus, la volonté des concepteurs du SEC de classer les acteurs en vertu non pas de critères juridiques mais en fonction de leurs intentions réelles et de la réalité économique, ne permet guère à la Cour, dans des cas limites, de préjuger de la qualification qui sera donnée à certaines de leurs décisions ou encore de leur appartenance au secteur des administrations publiques¹⁵. Dans ce domaine d'ailleurs, la diversité des situations nationales rencontrées depuis l'adoption du SEC95 a conduit ses concepteurs à reconsidérer la définition de tel ou tel concept¹⁶. Aussi, les commentaires qui suivent se borneront à des considérations avant tout théoriques.

En vue de clarifier autant que possible les notions qui seront développées par la suite, un premier point tentera de décrire de façon schématique la notion de solde de financement, en la mettant en rapport avec la pratique budgétaire actuelle (point 1). Les points suivants répondront à la question de savoir ce qu'il faut entendre par « administrations publiques » (point 2) et par « droits constatés » (point 3).

Sera ensuite abordée la manière dont le solde de financement est affecté ou non par diverses opérations économiques. Pour chacun des cas cités, une comparaison sera établie entre l'impact de celles-ci sur le solde budgétaire, sur le solde net à financer et sur le solde de financement (points 4 et 5).

Le point 6 décrira le résultat des travaux de la Commission de normalisation de la comptabilité publique dans ce domaine, lesquels sont à l'origine des lois des 16 et 22 mai 2003, dont un des principaux objets était de rapprocher la comptabilité budgétaire des critères du SEC95¹⁷.

¹⁵ Ainsi, par exemple, la reprise par l'Etat belge en 2003 du fonds de pension de Belgacom n'a pu être clairement définie au niveau macro-économique qu'après plusieurs mois de réflexion de la part des experts d'Eurostat.

¹⁶ C'est ainsi, en autres, que, depuis la première version du *Manuel pour le déficit public et la dette publique*, les holdings publics ont été récemment classés dans le secteur des administrations publiques et que leurs opérations influent désormais sur le besoin net de financement de celui-ci.

¹⁷ On rappellera que la date d'entrée en vigueur des lois appliquant ces réformes à l'Etat, initialement prévue pour les 1^{ers} janvier 2004 ou 2005, vient d'être reportée au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 (article 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004).

Une illustration chiffrée du passage des données budgétaires aux données macro-économiques sera enfin présentée, sur la base des informations collectées auprès de la Base Documentaire Générale (point 7).

1. Solde budgétaire, solde net à financer et solde de financement

Le passage d'une approche budgétaire à l'approche macro-économique du solde de financement suppose que trois notions soient préalablement définies.

Le solde budgétaire d'une entité publique est, par définition, la différence entre les recettes imputées au cours d'une année à son budget des voies et moyens et les ordonnancements enregistrés au budget général des dépenses. N'y sont imputées que les opérations des services d'administration générale et plus particulièrement les dépenses et les recettes enregistrées dans les comptes des comptables de ces services.

Le solde net à financer est un pur concept de caisse. Il reprend la situation des avoirs financiers détenus par le pouvoir public sous la forme de numéraire ou sur des comptes postaux et bancaires, que ces moyens soient ou non détenus pour son compte ou pour le compte d'un tiers. Il est donc par définition plus large que le solde budgétaire défini ci-dessus et représente, lorsqu'il est négatif, l'importance de l'appel public sur le marché des capitaux auquel le pouvoir public devra recourir pour satisfaire à ses obligations financières ou, autrement exprimé, son besoin de liquidités¹⁸.

Le solde de financement¹⁹ est mieux connu sous le nom de *besoin (ou capacité) de financement*. C'est un concept macro-économique défini par le SEC95, qui est plus large que le solde net à financer puisqu'il reprend l'ensemble des actifs financiers détenus par le pouvoir public pour son propre compte, sous quelque forme que ce soit. Définir plus précisément cette notion nécessite au préalable de répondre à trois questions :

A qui s'applique le solde de financement du secteur des administrations publiques (point 2) ?

A quel moment ces opérations exercent-elles une influence sur ce solde de financement (point 3) ?

Quelles opérations sont prises en compte pour son établissement (points 4 et 5) ?

Avant d'aborder cet examen, il faut insister sur le fait que le solde de financement est un concept de flux et non de stocks, c'est-à-dire qu'il rend compte de la création, de la disparition ou de la transformation d'une valeur économique à un

¹⁸ On distingue par ailleurs un solde brut à financer d'un solde net à financer. Le solde brut comptabilise les besoins de liquidités nécessaires au renouvellement des emprunts venus à échéance en plus des autres besoins de liquidités nouvellement créés. Le solde net à financer ne reprend que ces derniers.

¹⁹ On peut également distinguer un *solde net de financement* et un *solde brut de financement*. Toutefois, contrairement au solde à financer, le critère n'est pas le volume d'emprunt à rembourser mais le volume des amortissements économiques sur les actifs affectés à la production au cours de l'année. Etant donné que la notion de solde brut de financement n'est mentionnée qu'à titre spécifique, la référence au solde de financement sera par défaut celle de son solde net.

moment déterminé. Une telle opération s'inscrit donc dans le temps comme un événement ponctuel. Puisque le solde de financement ne couvre par convention que les opérations qui se déroulent dans le courant de l'année civile, il en résulte que, tout comme le solde budgétaire et le solde net à financer, il donne prise à des opérations « one-shot ». Les exemples les plus récents à cet égard portent sur la reprise du fonds de pension de Belgacom ainsi que sur les opérations de « sale and rent back²⁰ ». De même, l'annualité du solde de financement peut conduire à des opérations d'anticipation ou de report de recettes ou de dépenses.

2. La définition SEC du secteur des administrations publiques

Conformément aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les recettes et les dépenses inscrites dans les lois et décrets budgétaires ne couvrent que les services d'administration générale de l'Etat ou des entités fédérées²¹. Concrètement, il s'agit des services soumis à l'autorité hiérarchique directe d'un ministre (ministères, SPF, SPP), auquel on adjoint parfois quelques services spécialisés²².

Cette limitation du champ couvert par les budgets ne s'accorde guère avec l'étendue de la définition donnée par le SEC95 à la notion d'administrations publiques. En effet, pour faciliter la comparaison des données macro-économiques au plan international, les agences statistiques (et notamment Eurostat) ont développé des critères d'identification des agents économiques.

Ces agents sont répartis entre 5 secteurs institutionnels qui sont : les sociétés non financières, les sociétés financières, les administrations publiques, les ménages et les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Les unités institutionnelles du secteur « administrations publiques » (S.13) doivent répondre simultanément aux **deux critères suivants** :

1) l'institution ou l'organisme ne doit pas relever de la catégorie des « producteurs marchands ». Autrement dit, l'activité principale développée doit correspondre :

- ou bien à des opérations de répartition et de redistribution du revenu ou de la richesse nationale (on pense notamment ici aux administrations fiscales et de sécurité sociale) ;

- ou bien à des activités de production pour autant que le coût de celles-ci ne soit pas couvert par la vente de cette production à un prix économiquement significatif. Concrètement, il faut que le prix ne permette pas de couvrir à terme plus de 50% du coût généré par cette activité ;

2) l'institution ou l'organisme doit être contrôlé par une administration publique. Ce contrôle peut notamment découler d'un financement majoritaire, de la détention de plus de la moitié des parts sociales (lorsqu'elles existent), de la capacité de déterminer la politique générale ou de nommer les organes de direction, d'une disposition légale qui, de fait, octroie un tel contrôle, etc.

²⁰ Cf. infra.

²¹ Article 2 : « Les recettes et dépenses des services d'administration générale de l'Etat afférentes à chaque année budgétaire sont prévues et autorisées par des lois annuelles (...) »

²² Dans le budget de l'Etat, ces services spécialisés sont repris à la section 01 – Dotations du budget général des dépenses.

En fait, la classification d'une entité dans le secteur des administrations publiques doit se baser sur des éléments objectifs, tirés de l'analyse économique, et non pas sur des critères strictement organisationnels ou juridiques. C'est pourquoi, l'appartenance d'une entité économique à ce secteur n'est pas toujours aisée à déterminer et a dû faire l'objet, dans certains cas, d'un examen approfondi de la part des instances européennes. C'est ainsi que des institutions²³ qui appartenaient il y a peu encore à d'autres secteurs ont été reclassées dans celui des administrations publiques avec, dans certains cas, une incidence non négligeable sur le solde de financement de ce secteur.

Il convient de s'arrêter un instant ici sur l'accord du 16 décembre 2003²⁴ conclu entre les entités fédérées et l'Etat parce que sa mise en œuvre a eu pour effet de diminuer, en se basant sur la notion d'administrations publiques, le volume de la dette publique sans que cela implique une réelle diminution des engagements qui devront être assumés dans l'avenir par les pouvoirs publics. Plus précisément, les sociétés régionales de logement, en collaboration avec les régions, ont racheté la part des dettes publiques régionales à l'égard du FADELS. Cette opération a remplacé une dette publique régionale par une dette d'organismes relevant de la catégorie des sociétés non financières²⁵.

A l'heure actuelle, les organismes et les institutions qui font partie du secteur des administrations publiques sont nominativement désignés par l'Institut des comptes nationaux^{26 27}.

Conformément au SEC95, l'Institut des comptes nationaux répartit les institutions publiques en quatre sous-secteurs, à savoir : l'administration centrale (Etat), les administrations d'Etat fédéré (entités fédérées), les administrations locales (communes et provinces) et les administrations de sécurité sociale (essentiellement les organismes de sécurité sociale).

Dans certains cas, les critères institutionnels n'ont pas été retenus²⁸:

En ce qui concerne plus particulièrement l'administration centrale, on remarquera que sont repris dans cette liste, entre autres, la plupart des organismes A et B de la loi du 16 mars 1954, le Fonds monétaire, la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds des rentes, la plupart des organismes consultatifs

²³ Ce fut le cas récemment du FADELS, d'Aquafin et de la Société fédérale de Participations.

²⁴ Accord du 16 décembre 2003 entre le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au règlement définitif des dettes du passé et des charges qui y sont liées en matière de logement social.

²⁵ En contrepartie, l'Etat reprend à l'avenir le service financier des dettes du FADELS et sera privé de la partie des recettes représentant la valeur actualisée des avantages fiscaux au bénéfice des régions, répartis dans le temps lors des amortissements.

²⁶ Il est possible d'en consulter la liste sur le site Intranet de la Banque nationale de Belgique à l'adresse <http://www.nbb.be/dq/CIS/f/menu.htm>

²⁷ Voir également l'annexe 1 du présent rapport.

²⁸ C'est ainsi, par exemple, que le sous-secteur des administrations de sécurité sociale reprend notamment le Vlaams Zorgfonds mais aussi des institutions de nature privée telles que les mutualités (pour ce qui relève des prestations financées par l'assurance obligatoire) ou encore les fonds de sécurité d'existence. A contrario, l'Office national des vacances annuelles, organisme classé en droit belge dans la catégorie des administrations de sécurité sociale, est repris, pour des raisons de définition macro-économique, dans le sous-secteur des administrations centrales.

économiques et sociaux, mais également des sociétés anonymes dont la classification institutionnelle apparaît moins évidente²⁹.

Le même schéma est appliqué aux communautés et régions. Sont notamment exclus du champ d'application de la définition d'administrations publiques : les sociétés de logement, les ports autonomes, les hôpitaux, les sociétés de distribution d'eaux, la SOFICO et la SOWAER (Région wallonne), etc. Dans l'autre sens, outre les services départementaux et les organismes de catégorie A (au sens de la loi du 16 mars 1954), sont répertoriés comme administrations publiques les universités tant libres que des communautés, les organismes de placement sur le marché du travail, la RTBF et la VRT. Enfin, une révision méthodologique, opérée en 2005 a également classé les sociétés de transport en commun (De Lijn, TEC, STIB, etc.) dans le secteur des administrations publiques.

Pour chacun des 4 sous-secteurs énumérés ci-dessus, l'Institut des comptes nationaux procède périodiquement à une consolidation des données en vue de dégager leur solde de financement. Dès lors que les documents budgétaires de l'Etat et des entités fédérées ne concernent que les seuls services d'administration générale (ministères, SPF ou SPP), un écart entre le solde budgétaire (notion budgétaire) ou le solde net à financer (notion de caisse), d'une part, et le solde de financement (notion macro-économique), d'autre part, se manifeste inévitablement.

3. La notion de droits constatés

Le SEC95 prescrit que le moment d'enregistrement d'une opération économique est celui de la naissance, de la transformation ou de la disparition d'une créance, d'une dette ou plus généralement d'une valeur économique. C'est donc la notion de « droits constatés » qui constitue le critère d'imputation dans les statistiques macro-économiques.

Pareille conception conduit inévitablement à une divergence chronologique entre les données budgétaires et le calcul du solde net à financer, d'une part, et les états macro-économiques d'autre part.

En matière de recettes tout d'abord. Celles-ci sont, en effet, imputées au budget des voies et moyens en fonction de l'année de leur versement dans les caisses de l'Etat (ou des entités fédérées) et non en fonction de la naissance de la créance.

Le SEC95, lui, a considéré que l'application stricte du droit constaté, en matière fiscale notamment, n'était guère réaliste. Ainsi, par exemple, le moment de la naissance d'une créance fiscale devrait être celui où le revenu imposable est dû au contribuable alors que souvent l'obligation d'acquitter l'impôt ne naît qu'au cours d'une année postérieure à la perception de ce revenu (notamment en matière d'IPP). En outre, on rappellera que les pouvoirs publics doivent faire face à l'existence d'un arriéré d'impôts parfois considérable et partiellement irrécouvrable. L'enregistrement

²⁹ C'est notamment le cas du FADELS, des sociétés Berlaymont 2000, Credibe, Sopima ou encore du holding public, la Société fédérale de Participations (SFP). A contrario, des sociétés à vocation nettement commerciale n'y sont pas reprises malgré leur actionariat public. On citera la SNCB, Belgacom, La Poste, l'Office national du Ducroire, la Loterie nationale ou encore la S.A. Astrid, qui font partie des secteurs des sociétés financières et non financières.

de toutes les créances fiscales dans la comptabilité macro-économique conduirait à une surestimation évidente des recettes.

Pour obvier à ces inconvénients, les instances européennes, par un règlement du Parlement européen et du Conseil, daté du 7 novembre 2000, ont modifié les principes du SEC95 en ce qui concerne les impôts et les cotisations sociales³⁰. Plus précisément, ce règlement précise que :

a) le moment d'enregistrement est, soit le moment où l'activité économique a fait naître l'obligation de payer l'impôt (autrement dit : le fait générateur), soit le moment où les montants d'impôts dus ont été déterminés avec certitude par l'administration, soit le moment où ils sont versés dans les caisses de l'Etat lorsqu'il s'agit d'impôts sur le revenu perçus à la source (précomptes). Dans cette dernière hypothèse, il y a donc coïncidence entre les règles d'imputation macro-économiques et budgétaires ;

b) en ce qui concerne les montants à enregistrer, une distinction a été opérée selon que les revenus sont perçus sur la base d'un rôle ou d'une déclaration d'une part, ou sur la base de versements d'autre part :

- lorsque les impôts sont perçus sur la base d'un rôle ou d'une déclaration, les montants sont ajustés à l'aide d'un coefficient destiné à tenir compte des sommes enrôlées mais jamais perçues. Ce coefficient est évalué sur la base de l'expérience acquise et des prévisions actualisées ;

- dans le second cas (prélèvements à la source notamment), il convient de lisser les encaissements en les liant à la période de l'activité économique qui est à l'origine de l'obligation de payer. Cette règle découle du souci d'éviter toute manipulation du solde de financement du pouvoir public concerné. Ainsi, des recettes supplémentaires, dues à une anticipation forcée et temporaire de la date d'exigibilité de certaines créances fiscales, ne doivent pas être prises en compte pour le calcul du solde de financement de l'année considérée. Dans la comptabilité budgétaire et en termes de solde net à financer, de telles anticipations ont un impact immédiat.

En matière de dépenses, l'écart théorique entre les prescriptions du SEC95 et celles du droit belge est plus grand encore. Ainsi, l'article 31 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat stipule que l'imputation budgétaire s'effectue au moment où le ministre (ou son délégué) émet l'ordre de payer la dépense à la charge du budget (notion d'ordonnancement). En pratique toutefois, l'écart n'est pas aussi important, puisque ce sont les ordonnancements qui servent de référence pour l'établissement des comptes SEC, sous réserve des corrections suivantes :

- en matière de *charges d'intérêts*, seuls les intérêts échus dans le courant de l'année sont imputés au budget général des dépenses, alors que le SEC95 prévoit que la comptabilité nationale enregistre les intérêts courus ;

- les *dépenses de personnel* à la charge d'un employeur doivent selon le SEC95 être rattachées à la période au cours de laquelle les prestations ont été effectuées. Or, depuis 1984, le traitement du personnel de l'Etat (et du personnel des entités fédérées) pour le mois de décembre d'une année donnée, est imputé au cours

³⁰ Règlement (CE) n°2516/2000 du Parlement européen et du Conseil, portant modification des principes communs du système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC95) en ce qui concerne les impôts et cotisations sociales et modifiant le règlement (CE) n°2223/96 du Conseil.

du mois de janvier de l'année suivante, ce qui entraîne un nouveau décalage entre les deux comptabilités³¹.

- les *avances de fonds*. Pour des raisons de facilité de gestion, certains comptables de l'administration peuvent disposer de fonds pour la liquidation de certaines créances minimales ou à caractère répétitif. Dans ce cas, le budget général des dépenses n'est pas frappé au moment où l'obligation naît mais bien au moment où s'effectue le versement au bénéficiaire du comptable des avances nécessaires au bon fonctionnement de son service.

Enfin, on rappellera que le calcul du solde net à financer se fait sur la base des opérations effectivement enregistrées dans les comptes des comptables. Or, ceux-ci comportent parfois des sommes importantes appartenant à des **tiers**. C'est notamment le cas des centimes additionnels détenus pour le compte des communes. Dans cette hypothèse, il est exclu de parler dans le chef du pouvoir public concerné d'un droit constaté à son profit, même à titre transitoire. Ces moyens financiers n'ont donc pas d'impact sur le solde de financement.

4. La portée du solde de financement

Dans le système macro-économique du SEC95, les opérations économiques sont réparties selon une séquence de comptes, de manière à dégager des données statistiques sur des grandeurs macro-économiques jugées importantes pour chacun des grands secteurs. Ces comptes sont hiérarchisés de sorte que le solde d'un compte entre dans le calcul du compte suivant pour aboutir finalement à une situation complète de chacun des secteurs économiques, et notamment de celui des administrations publiques dont il est question ici.

Le solde de financement est le solde d'un de ces comptes : le *compte de capital*. Déterminer ce qu'est ce solde pour les administrations publiques suppose que soit préalablement établi un inventaire des opérations économiques qui entrent dans son calcul, ce qui permettra de décrire dans un second temps celles qui en sont exclues. On peut déjà préciser que le solde de financement est le résultat d'opérations de production, d'opérations de répartition du revenu et, enfin, de variations dues à des transferts en capital et en cessions-acquisitions d'actifs non financiers.

4.1. Les opérations qui influent sur le calcul du solde de financement

A la base du système hiérarchisé des comptes des administrations publiques, se trouve tout d'abord le **compte de production**. Les opérations enregistrées dans les comptes macro-économiques, tant de recettes que de dépenses, ont a priori leur équivalent dans la comptabilité budgétaire (solde budgétaire) et dans la comptabilité de caisse (solde net à financer).

La *valeur ajoutée*, solde du compte de production, est ensuite distribuée entre les divers agents économiques. Cette répartition fait l'objet de tout un ensemble de

³¹ Par ailleurs, le SEC95 stipule que les primes et autres paiements exceptionnels (telle la prime de fin d'année, par exemple), pour lesquels une période d'activité ne peut pas être clairement déterminée, sont imputés en fonction de la date d'exigibilité.

comptes : les **comptes de distribution et d'utilisation du revenu**. Ceux-ci se répartissent eux-mêmes en un *compte d'exploitation*, un *compte d'affectation des revenus primaires*, un *compte de distribution secondaire du revenu* et un *compte d'utilisation du revenu disponible ajusté* (voir tableau 1 ci-après)³².

Les ressources qui sont reprises sur ces comptes (administrations publiques) sont essentiellement : les impôts de toute nature (à l'exception des impôts sur le capital), les cotisations sociales et les revenus perçus à titre de propriétaire. Les dépenses concernent avant tout les prestations sociales, les subventions, les dépenses de consommation et les charges liées à la propriété. Les trois soldes mentionnés au point 1 ci-avant (solde budgétaire, solde net à financer et solde de financement) sont affectés de façon semblable par ce genre d'opérations économiques.

Le solde de ces comptes constitue l'*épargne nette*. Si elle est positive, le revenu disponible qu'elle représente peut être consacré à l'acquisition d'actifs ou à la réduction du passif. Si elle est négative, elle entraîne une augmentation des passifs ou une diminution des actifs.

Le **compte de capital** a pour objet de mesurer l'usage qui est fait de cette *épargne nette* moyennant la prise en compte d'éventuelles opérations de transferts portant non plus sur le revenu disponible mais sur le patrimoine non financier.

A cet effet, ce compte reprend l'*épargne nette* (solde des comptes hiérarchiquement inférieurs) comme solde de départ. De ce fait, les opérations comptabilisées dans les comptes énumérés ci-dessus influent sur le calcul du solde de financement.

Le compte de capital enregistre ensuite deux grands types d'opérations : les *transferts en capital* et la *formation brute de capital*.

Les *transferts en capital* sont des opérations de répartition d'une partie de l'actif patrimonial détenu par un agent économique au profit d'un autre agent économique, sans que le premier puisse prétendre à une contrepartie financière. Ils génèrent donc une variation des actifs, dans les comptes de patrimoine des parties à l'opération, pour un même montant mais en sens inverse. (cf. point 4.2.3).

Les principales catégories de transferts en capital recouvrent les impôts sur le patrimoine (droits de succession et de donation), les aides à l'investissement ou encore des transferts ayant pour but de couvrir des déficits cumulés dans le chef d'une entreprise, les legs et les dons...

La *formation brute de capital fixe*, au contraire du transfert en capital, a un caractère onéreux. Elle est égale à la valeur des acquisitions (moins les cessions) d'actifs fixes, notamment l'achat ou la vente de bâtiments. Dans le compte de capital, l'achat d'un bien fixe suppose l'utilisation d'une partie de l'*épargne nette* ; en conséquence, il détériore le solde de financement. Inversement, une opération de vente d'un bien du même type l'améliore.

Le solde du compte de capital (le *solde de financement*) est donc, s'il est positif, le montant dont dispose un secteur pour financer d'autres secteurs (*capacité de financement*); à défaut, il correspond au montant que le secteur est obligé d'emprunter à d'autres secteurs pour assurer son fonctionnement (*besoin de financement*).

³² Accessoirement, signalons qu'il existe aussi un *compte de redistribution du revenu en nature*.

Tableau 1. Structure simplifiée des comptes nationaux (administrations publiques) ³³

EMPLOIS	RESSOURCES
<u>I. COMPTE DE PRODUCTION</u> P.2 Consommation intermédiaire K.1 Consommation de capital fixe <i>B.1 Valeur ajoutée nette</i>	P.1 Production
<u>II.1.1 COMPTE D'EXPLOITATION</u> D.1 Rémunération des salariés D.29 Autres impôts sur la production, à payer D.39 Autres subventions sur la production <i>B.2 Excédent d'exploitation</i>	<i>B.1 Valeur ajoutée nette</i>
<u>II.1.2 COMPTE D'AFFECTATION DES REVENUS PRIMAIRES</u> D.4 Revenus de la propriété (essentiellement intérêts payés sur la dette publique) <i>B.5 Solde des revenus primaires</i>	<i>B.2 Excédent d'exploitation</i> D.2 Impôts sur la production et les importations, à recevoir D.3 Subventions D.4 Revenus de la propriété
<u>II.2 COMPTE DE DISTRIBUTION SECONDAIRE DU REVENU</u> D.5 Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. D.62 Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature D.7 Autres transferts courants <i>B.6 Revenu disponible</i>	<i>B.5 Solde des revenus primaires</i> D.5 Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. D.61 Cotisations sociales D.7 Autres transferts courants
<u>II.3 COMPTE DE REDISTRIBUTION DU REVENU EN NATURE</u> D.63 Transferts sociaux en nature <i>B.7 Revenu disponible ajusté</i>	<i>B.6 Revenu disponible</i>
<u>II.4.2 COMPTE D'UTILISATION DU REVENU DISPONIBLE AJUSTE</u> P.4 Consommation finale effective D.8 Ajustement pour la variation des droits des ménages sur les fonds de pension <i>B.8 Epargne nette</i>	<i>B.7 Revenu disponible ajusté</i>
<u>III.1 COMPTE DE CAPITAL</u> P.5 Formation brute de capital K.1 Consommation de capital fixe K.2 Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits <i>B.9 Capacité (+) / Besoin (-) de financement</i>	<i>B.8 Epargne nette</i> D.9 Transferts en capital à recevoir et à payer

³³ Source : EUROSTAT, Statistiques en bref, Economie et Finances ,Thème 2 - 14/2004.

4.2. L'impact de certaines opérations économiques sur le solde de financement

Les considérations formulées ci-avant montrent clairement que trois grands types d'opérations sont pris en compte pour la détermination du solde de financement : des opérations sur produits, des opérations de répartition de la valeur ajoutée et des opérations qui supposent l'acquisition d'actifs non financiers.

La structure des comptes nationaux ne s'arrête cependant pas au compte de capital. En effet, d'autres comptes (de nature financière ou patrimoniale) ont pour vocation d'enregistrer des faits de nature économique qui, en raison de leur place dans la hiérarchie des comptes, ne produisent aucune répercussion sur le solde du compte de capital et, partant, sur le solde de financement. La présentation qui suit a notamment pour objet de les décrire. Elle vise également à mettre en évidence les opérations qui, bien que dépourvues d'impact sur le solde de financement, n'en modifient pas moins le solde budgétaire et/ou le solde net à financer. Par extension, seront également présentées les opérations qui ont un effet sur le solde de financement sans modifier les deux autres soldes.

4.2.1. Les opérations financières

En première lieu, le compte de capital exclut les opérations financières. En la matière, le SEC 95 fournit un certain nombre de définitions :

- une *opération financière* est une opération entre des acteurs économiques, qui porte sur des actifs et des passifs financiers. Plus précisément encore, une opération financière peut se définir comme une action réciproque, convenue d'un commun accord entre des agents économiques, qui implique soit la création ou la liquidation simultanée d'un actif financier (crédit, titre de paiement, numéraire, actions, participations...) et de son passif de contrepartie (créance), soit le changement de propriété d'un actif financier, soit encore la souscription d'un engagement.

- un *actif financier* est un actif économique qui se présente sous la forme d'un moyen de paiement ou d'une créance financière ;

- une *créance financière* donne à celui qui la possède – le créancier – le droit de recevoir sans contre-prestation un ou plusieurs paiements d'un autre acteur économique – le débiteur – qui a contracté l'engagement de contrepartie.

Les opérations financières sont inscrites dans un compte macro-économique appelé *compte financier*. Le solde de ce compte est nommé *solde de financement*. L'équivalence avec le solde du *compte de capital*, mentionné ci-dessus, n'est pas fortuite puisque ces deux soldes sont de même valeur³⁴. En effet, dans le SEC95, chaque opération financière a une contrepartie qui peut être de deux ordres :

1) soit elle ne consiste pas en une opération financière et constitue une opération qui affecte le compte de capital. Dans cette hypothèse, les soldes des deux comptes sont affectés simultanément et pour un même montant ;

³⁴ Indépendamment des écarts statistiques, les données des deux comptes résultant de sources fort différentes.

2) soit la contrepartie est elle-même une opération financière. Dans ce cas, elle n'affecte ni le solde du compte de capital ni celui du compte financier puisque la réduction d'un actif financier est compensée par l'accroissement d'un autre actif financier. On peut en citer quelques exemples³⁵ :

- la conclusion d'un emprunt a pour effet d'augmenter un actif financier (le numéraire) tout en accroissant à due concurrence un passif financier (les titres de la dette publique) ; le remboursement d'un emprunt génère les écritures inverses et n'a, en conséquence, pas d'impact non plus sur le solde de financement ;

- la vente des actions et des autres titres de participation dans une entreprise publique (autrement dit les privatisations) se concrétise par l'accroissement d'un actif financier (le numéraire) et par la diminution à due concurrence d'un autre actif financier (les titres) (les produits peuvent effectivement être utilisés pour le remboursement de la dette)³⁶ ;

- les prises de participation, les octrois de crédits et le financement des investissements dans une entreprise publique par augmentation de capital génèrent la diminution d'un actif financier - le numéraire - et l'accroissement d'un autre actif financier - les parts sociales ou la créance (dans le cas des octrois de crédits). On soulignera à cet égard que les instances européennes ont estimé que, même en l'absence de répartition de titres représentatifs de part du capital, leur existence pouvait se présumer afin de coller à la réalité économique ;

- en ce qui concerne les ventes d'actifs de réserve (notamment l'or monétaire), détenus par la Banque nationale de Belgique, le SEC95 dispose que le versement à l'administration publique doit être enregistré comme une diminution d'un actif financier (la valeur des actifs de réserve) et une augmentation d'un actif financier (le numéraire). En effet, même si les réserves de change sont – stricto sensu – propriété de la banque centrale, celle-ci est tenue de les gérer dans l'intérêt général et, d'une certaine façon, elles appartiennent à la nation et à l'Etat.

Des exemples qui précèdent, il apparaît assez clairement que les opérations qui augmentent le poste d'actif « numéraire » ont un impact sur le solde budgétaire et le solde net à financer. On mentionnera toutefois que l'Etat belge, à l'instar d'autres pays européens, recourt actuellement pour ses privatisations à l'intermédiaire de la Société fédérale de participations (qui fait partie du secteur des entreprises publiques), de sorte que le solde budgétaire de l'Etat (et son solde net à financer) n'est affecté par ce genre de recettes que lorsque ladite Société les reverse dans les caisses de l'Etat stricto sensu. Ces dernières années cependant, de telles recettes ont généralement été utilisées pour financer directement d'autres entreprises publiques.

³⁵ Il faut attirer l'attention sur le fait que, par le jeu de la consolidation, les opérations économiques qui sont passées entre deux administrations publiques n'ont pas d'impact sur le solde de financement, même si elles relèvent des activités de production, de répartition ou d'acquisition d'actifs non financiers.

³⁶ On soulignera toutefois qu'il y a un impact à terme sur le solde de financement, par la réduction, au cours des années suivantes, des dividendes versés à l'actionariat public. Si les produits sont utilisés pour le remboursement de la dette, ceci influence effectivement le solde de financement des années suivantes par un effet favorable sur les paiements d'intérêts.

4.2.2. Les opérations pour compte de tiers

Celles-ci ont déjà été commentées au point 3, consacré à la notion de droits constatés.

4.2.3. Les opérations de transfert en capital

La comptabilité nationale, objet du SEC95, a pour finalité de dresser un état des relations économiques qui interagissent entre les différents acteurs au cours d'une période donnée. A ce titre, et à la différence de la comptabilité budgétaire, elle tient compte d'opérations qui se traduisent non seulement par un flux financier³⁷ mais encore par la naissance ou la disparition de créances et de dettes de toute nature. Cette différence entraîne une fois de plus des écarts entre solde budgétaire et solde net à financer, d'une part, et solde de financement, d'autre part.

Ces transferts, imputés au *compte de capital* dont il a été fait mention au point 4.1, peuvent prendre plusieurs formes. Le SEC95 distingue deux types de transferts en capital : les transferts en espèces et les transferts en nature.

Les transferts en espèces sont ceux qui supposent le versement d'un montant en espèces. Il peut s'agir d'espèces que l'une des parties à l'opération a obtenues en cédant un actif ou qu'elle a versées pour conserver son bien. Il peut aussi s'agir de montants que l'autre partie est tenue d'utiliser pour acquérir un actif (souvent prédéterminé).

Parmi ces transferts³⁸, le SEC95 mentionne notamment :

- les droits de succession et de donation ;
- les prélèvements exceptionnels sur l'épargne ;
- les aides à l'investissement ;
- les dédommagements par suite de faits de guerres, de catastrophes naturelles.

Ces transferts se traduisant à terme par un mouvement de caisse ou un virement bancaire dans la trésorerie des pouvoirs publics, ils affectent globalement le solde budgétaire d'un montant semblable à celui qui affectera le solde de financement.

Comme illustration, on retiendra le cas particulier de la reprise par l'Etat du fonds de pension de Belgacom en 2003. Dans sa décision, rendue publique le 25 février 2004, Eurostat a estimé que les versements d'une entreprise à l'Etat, dans le cadre d'un transfert d'obligations à titre de régime de pension, ont une influence positive sur le solde de financement de l'année du transfert effectif. Plus précisément :

- le montant reçu par l'Etat est défini par le SEC95 comme une opération qui doit être classée dans la catégorie des transferts en capital, ce qui améliore en conséquence le solde du *compte de capital* ;

- par ailleurs, conformément aux règles générales d'imputation contenues dans le SEC95, les créances (actualisées) de pensions reprises désormais par le pouvoir public ne doivent pas être imputées la même année dans un compte qui influencerait le solde de financement mais doivent se confondre avec les autres dépenses de pensions dans le système de répartition déjà à la charge de l'administration. Ce n'est

³⁷ Sont ici visées les opérations qui, à terme, se caractérisent par un mouvement de caisse.

³⁸ Beaucoup de ces transferts peuvent avoir lieu sous les deux formes. Nous reprenons ici le cas le plus fréquent.

en conséquence qu'au cours de l'année où les pensions seront effectivement dues qu'elles devront être imputées dans les comptes macro-économiques.

Il en découle que l'année du transfert, le solde de financement est positivement influencé par le montant de ce transfert, tandis que les annuités des pensions reprises influenceront le solde de financement au fur et à mesure de leur exigibilité.

A côté des transferts en espèce, le *compte de capital* enregistre également des opérations en nature, c'est-à-dire des opérations qui conduisent au transfert de la propriété d'un actif fixe corporel ou à l'annulation d'une dette par un créancier sans contrepartie. Ces actes ne se répercutent pas dans les comptes bancaires ou dans la caisse des acteurs économiques concernés. Ils n'ont donc pas non plus d'impact en termes de solde budgétaire ou de solde net à financer, tout en exerçant parfois une incidence immédiate sur le volume de la dette du pouvoir public concerné. En voici quelques exemples :

- le transfert d'un actif corporel non financier. Ainsi, les dons et les legs faits au profit d'un pouvoir public influencent positivement son solde de financement à concurrence de la valeur estimée du bien transféré ;

- l'annulation ou la reprise d'une dette décidée par accord mutuel. Font cependant exception les dettes d'une entreprise publique annulées ou reprises dans le cadre d'un processus de privatisation à mener à court terme ou en raison de la reclassification de la société dans le secteur des administrations publiques. Dans ces derniers cas de figure, l'opération doit être considérée comme une opération strictement financière et non comme un transfert en capital, de sorte qu'elle n'a pas d'impact sur le solde de financement. Les commentaires du SEC 95 justifient cette dérogation par le fait que l'effet négatif (sur le compte du pouvoir public) de la reprise ou de l'annulation de la dette de l'entreprise sera compensé à court terme par un effet positif sur la valeur des actions de l'entreprise publique, juste avant la privatisation effective.

- l'appel à la garantie libérant un débiteur défaillant de ses engagements. Font cependant exception les engagements financiers qui sont pris par une entreprise et qui peuvent être considérés avec certitude comme un engagement du pouvoir public lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- une loi doit spécifier l'obligation de remboursement par l'Etat ;
- le budget de l'Etat doit prévoir annuellement les montants à payer ;
- la dette contractée par l'entreprise est systématiquement payée par l'Etat (intérêts et principal).

Dans ce cas, la dette est immédiatement prise en compte dans la dette publique et le versement du produit de l'emprunt à l'entreprise doit être enregistré en transfert de capital, ce qui affecte le solde de financement de l'administration.

- le souci de coller au critère de la réalité économique a conduit le SEC95 à requalifier la dette « indirecte ». Depuis 2004, la valeur des emprunts qui se rapportent à celle-ci doit être enregistrée pour l'intégralité du capital comme un transfert de capital à la charge de l'administration publique (et non de l'institution bénéficiaire) lorsqu'il apparaît que le financement sera effectivement supporté par ladite administration. Le solde de financement des administrations publiques est donc,

depuis lors, directement affecté par d'éventuelles opérations de débudgétisation de cette nature au cours de l'année de la conclusion de cet emprunt³⁹ ;

- enfin, en sens inverse, il faut souligner que le transfert d'actifs non financiers (par exemple, un apport en immeubles), par une administration publique, au bénéfice d'une entreprise publique, se traduit par deux écritures en sens contraire, ce qui annule tout impact sur le solde de financement des administrations publiques. Deux cas peuvent se présenter :

a) le transfert est réalisé sans qu'aucun nouveau droit ou nouvelle obligation soit créé. Il s'agit d'une aide à l'investissement sans contrepartie qui devrait affecter négativement le solde de financement de l'administration. Toutefois ce transfert modifie également la formation brute de capital fixe de l'administration, ce qui laisse intact le solde de financement ;

b) l'administration transfère l'actif non financier à une entreprise dans l'attente de recevoir pour elle-même un bénéfice économique plus important que celui qu'elle obtiendrait en exploitant l'actif directement. Il s'agit en l'occurrence de l'échange d'un actif non financier contre un actif financier. Toutefois, en vertu du critère de réalité économique, le SEC95 considère que cette opération n'a pas d'impact sur le solde de financement et classe en conséquence celle-ci dans un compte de patrimoine.

4.2.4. Les modifications patrimoniales portant sur les changements d'actif ne résultant pas d'une transaction avec un tiers

Certains comptes macro-économiques, appelés *comptes de patrimoine*, situés en aval du compte de capital décrit ci-dessus, ont pour vocation de reprendre les modifications qui affectent le patrimoine d'un agent économique sans découler nécessairement d'une transaction (= action réciproque, passée de commun accord avec un autre agent économique). Il s'ensuit que ces mouvements ne sont pas repris dans le compte de capital au sens du SEC95, lequel n'enregistre que les flux économiques entre entités agissant de commun accord. Ces modifications patrimoniales n'ont donc pas d'impact sur le solde de financement. Elles peuvent se répartir entre deux grands types⁴⁰.

Tout d'abord, la variation patrimoniale peut être la conséquence d'une modification de la valeur des éléments patrimoniaux de l'agent économique sans que les actifs et les passifs concernés subissent une quelconque transformation en termes de volume. L'enregistrement comptable qui en découle est appelé gains/pertes de détention. A titre d'exemple, on mentionnera les versements des plus-values sur réserves de change détenues par la Banque nationale. Le solde de financement n'est affecté ni par la modification de valeur (qui s'impute dans un compte de patrimoine) ni par le versement éventuel de celle-ci dans les caisses de l'Etat (puisque dans le chef de ce dernier, il ne s'agit que de l'échange d'un actif financier contre un autre actif financier).

³⁹ En contrepartie, les remboursements de capital n'influeront plus sur le solde de financement des administrations les années suivantes même si, dans le budget, des montants sont inscrits en faveur de l'institution bénéficiaire, entraînant ainsi un écart dans l'autre sens entre données budgétaires et données macro-économiques.

⁴⁰ Une troisième catégorie porte sur les changements dans la nature des actifs qui ne modifient pas la valeur globale du patrimoine de l'entité économique. Ces changements n'ont pas non plus d'impact sur le solde de financement.

Ensuite, indépendamment de l'évolution des prix, la valeur de certains biens peut se modifier sans que cette appréciation/dépréciation soit la conséquence d'une opération économique passée avec un tiers. Parmi les nombreux événements qui peuvent provoquer de telles fluctuations patrimoniales, on relèvera entre autres : les destructions dues à des catastrophes naturelles, à des guerres, à des émeutes, les pertes dues au vol ou à la défaillance définitive d'un débiteur, la reconnaissance d'une qualité artistique plus élevée d'un objet de valeur qui n'aurait pas encore été enregistrée dans un compte de patrimoine, la croissance naturelle des ressources biologiques non cultivées...

Ainsi, la constatation, par exemple, de la défaillance définitive d'un débiteur n'a aucun impact sur le calcul du solde de financement puisque seuls les comptes de patrimoine en sont affectés. Cette particularité distingue le SEC 95 de la comptabilité commerciale privée au sein de laquelle de tels événements pèsent sur le compte de résultats des entreprises.

Cette règle ne s'applique pas en matière d'impôt, en raison des défaillances systématiques, constatées par les administrations fiscales. Dans le chef de celles-ci, l'inexigibilité est un phénomène permanent, en raison notamment des faillites d'entreprise. Aussi, on applique ici la règle dite des « transactions sur base de caisse ». (Voir les règles particulières d'imputation en matière de recettes fiscales⁴¹.)

4.2.5. Les opérations liées à la gestion du patrimoine immobilier du pouvoir public

Pour obtenir la jouissance d'un bien durable, les administrations publiques ont à leur disposition diverses formules. Outre l'achat au comptant et l'emprunt, elles recourent à des techniques locatives particulières (regroupées sous le terme générique de « financement alternatif »), qui ont pour caractéristique commune de faire supporter par un tiers le financement initial des infrastructures. Il s'agit notamment du crédit-bail, de la location-vente, du « sale and lease back »... Dans la plupart des cas, l'administration obtient le droit d'occuper, voire de gérer, le bien en question, même si, du point de vue juridique, celui-ci demeure la propriété d'un autre agent économique.

Conformément à sa philosophie générale, le SEC95 met en œuvre, à l'égard de ces techniques, le critère de réalité économique et néglige les aspects juridiques lorsqu'ils ne sont pas pertinents. Le SEC95 définit ainsi un certain nombre de normes qui aboutissent à un traitement comptable différent et à des effets différenciés sur le solde de financement. Il convient d'emblée de souligner qu'il n'y a jamais d'impact sur le solde de financement du secteur des administrations publiques lorsque la transaction s'opère exclusivement entre des entités qui font partie de ce secteur.

On rappellera aussi que la *formation brute de capital fixe* (soit la valeur des acquisitions moins les cessions d'actifs fixes) influe sur le solde du *compte de capital* (le *solde de financement*). L'acquisition à titre onéreux d'un bien fixe (tel un immeuble) a donc un effet négatif sur le solde de financement ; à l'inverse, une cession a un effet positif.

4.2.5.1. L'achat au comptant

Lorsque le pouvoir public acquiert un bien au comptant, la dépense est imputée simultanément au compte financier (réduction du numéraire) et au compte de

⁴¹ Voir le point 3 ci-dessus.

capital (augmentation de la formation brute de capital fixe). Rappelons en effet que le compte de capital a pour objet - notamment - de décrire l'usage (acquisition d'actifs non financiers) qui est fait de l'épargne disponible (lorsqu'elle existe) après toutes les opérations courantes.

Le solde de financement est donc frappé l'année de l'acquisition du bien. Cette situation ne diffère pas fondamentalement des règles d'imputation budgétaire.

4.2.5.2. L'achat par recours à l'emprunt

Dans ce cas, l'opération est imputée l'année de l'acquisition au compte financier à titre d'augmentation de la dette. Dans le compte de capital, l'enregistrement est identique à celui décrit lors de l'achat au comptant.

Les années suivantes, le solde de financement est également affecté négativement par les intérêts courus mais ne l'est plus par la partie de l'annuité relative au remboursement du capital. Ces enregistrements diffèrent substantiellement des imputations qui frappent le budget puisque, à ce niveau, le remboursement du capital et le paiement des intérêts (échus) sont imputés l'année de leur survenance.

4.2.5.3. La location pure et simple

Le SEC95 précise que l'expression « location simple » ne peut être utilisée que lorsque certaines conditions sont réunies. Tout d'abord, le preneur doit acquérir le droit d'utiliser le bien durable pendant une période plus ou moins longue mais dans tous les cas, le bailleur doit s'attendre à le récupérer à l'expiration de celle-ci en vue de la relocation ou de tout autre usage. La période de location ne couvre donc pas la totalité de la durée économique du bien. De plus, les risques et les avantages liés à la propriété doivent incomber ou revenir au bailleur.

Dans cette hypothèse, les loyers versés par le pouvoir public pour le fonctionnement de ses services administratifs sont considérés comme des coûts de production et sont dès lors imputés au compte du même nom. Il y a donc un impact récurrent sur le solde de financement, assez proche de celui qui grève le solde budgétaire et le solde net à financer.

4.2.5.4. Le crédit-bail et la location-vente

Dans le cas du *crédit-bail*, tout d'abord, le preneur acquiert également le droit d'utiliser le bien mais pendant une période correspondant à la totalité (ou à la quasi-totalité) de la durée économique de celui-ci. Par ailleurs, cette transaction doit s'accompagner du transfert de facto – et pas nécessairement de jure – des risques et des avantages liés à la propriété. Enfin, à l'issue de la période de location, le preneur dispose d'une option d'achat (parfois pour une valeur symbolique). Quant au bailleur, il ne doit pas posséder nécessairement les qualités que l'on attend d'un propriétaire et a, avant tout, une mission de nature financière (notion de prêt fictif).

Dans le cas de la *location-vente*, le bien est vendu à un acheteur moyennant un certain nombre de paiements futurs convenus. L'acheteur prend alors immédiatement possession du bien, mais celui-ci reste juridiquement propriété du vendeur au titre de garantie de la bonne exécution des paiements. Comme dans le cas du crédit-bail, il y a transfert des avantages et des risques liés à la propriété.

Dans ces deux types de contrat, le SEC tient compte de la réalité économique en considérant que :

- le bailleur octroie un prêt qui permet à l'acheteur d'acquérir le bien ;

- le preneur devient de facto propriétaire dès le début de la location.

Cette vision des choses se traduit au plan comptable de la manière suivante :

- les annuités qui sont versées périodiquement au bailleur sont subdivisées en une composante « remboursement du capital » (sans impact sur le solde de financement) et en une composante « intérêts » (avec impact sur le même solde) ;

- l'année même de la prise en possession, la valeur totale du bien, jusqu'à concurrence de la composante « remboursement du capital » des annuités, est enregistrée dans le compte de capital, avec pour conséquence un effet négatif immédiat sur le solde de financement ;

La pratique actuelle de l'Etat s'éloigne de cette règle. Par exemple, celui-ci verse à la Régie des bâtiments des dotations pour couvrir les dépenses qui sont dues en vertu de tels contrats. Le budget n'est dès lors frappé qu'au moment où ces dotations sont accordées à la Régie pour couvrir les annuités.

4.2.5.5. La vente en cession-bail (« sale and lease back »)

Il s'agit ici d'une convention croisée par laquelle le propriétaire d'un actif vend celui-ci à un acheteur qui le lui recède immédiatement en location.

Dans la comptabilité budgétaire et dans la comptabilité de caisse, une telle opération génère l'imputation d'une recette exceptionnelle et d'une rentrée financière unique, avec pour corollaire l'obligation de couvrir de nouvelles dépenses de location au cours des années à venir.

La comptabilité macro-économique prend aussi en compte une opération « one shot » avec pour effet une augmentation des dépenses (locatives) au cours des années suivantes. En effet, l'année de son exécution, la vente en cession-bail se traduit par le remplacement d'un actif non financier (le bien vendu) par un actif financier (l'accroissement du numéraire) de sorte que :

- le compte de capital enregistre l'imputation d'une cession d'actif non financier qui améliore le solde de financement à due concurrence ;

- le compte financier est crédité d'un actif en numéraire de sorte que son solde (qui est aussi, rappelons-le, le solde de financement) est également accru.

Les années suivantes, le régime comptable sera celui de la location simple.

Bien entendu, tout comme dans les cas précédents, le transfert de propriété doit être effectif. A défaut, le bien est réputé être resté dans le patrimoine de l'entité publique. Dans cette hypothèse, la vente de l'actif ne doit pas être enregistrée et l'effet positif sur le solde de financement ne se produit pas.

Une exception importante soulevée par le SEC95 porte sur les ventes en cession-bail conclues entre une administration publique et une société publique (laquelle, comme souligné ci-avant, n'appartient pas nécessairement au secteur des administrations publiques⁴²). Une fois encore, il faut apprécier les intentions de l'administration à la lumière du concept de réalité économique. En application de ce principe, les opérations en question modifient le solde de financement pour autant que :

⁴² A ce titre la Sopima et, plus généralement, les entreprises publiques responsables de la gestion du patrimoine immobilier font partie du secteur des administrations publiques, conformément à une décision prise par Eurostat.

- le transfert patrimonial s'inscrit dans l'objet social de la société publique ;
- la société finance elle-même l'acquisition au moyen de ses ressources propres (ou d'emprunts propres sur le marché) ;
- le transfert patrimonial s'effectue selon les règles du marché et pour des finalités économiques.

Ainsi, le solde de financement ne sera pas modifié notamment lorsque l'aliénation s'effectue à un prix qui n'est pas celui du marché, lorsque l'achat est financé par un apport de capital des administrations, ou lorsque la cession de l'actif est associée à un changement majeur dans les missions de la société publique qui exerce désormais des tâches qui relevaient auparavant des administrations publiques.

4.2.5.6. Financement privé d'une infrastructure publique par facturation auprès des utilisateurs privés

Enfin, il y a le cas où une entreprise construit et/ou exploite une infrastructure publique et finance intégralement les coûts y afférents en facturant des prestations aux utilisateurs (qui ne sont pas l'administration publique concernée).

Le SEC95 envisage deux cas de figure.

1) Il peut s'agir d'une infrastructure neuve construite directement par l'entrepreneur privé sur un terrain appartenant au domaine public.

Dans ce cas, au cours de la période d'exploitation, les montants qui sont dus par l'entreprise à l'administration publique peuvent être soit des loyers (si l'on considère que l'administration met le terrain à la disposition de l'entreprise), soit des « autres impôts sur la production » (dans le cas contraire), lesquels exercent tous deux une influence sur le solde de financement.

Si la propriété de l'infrastructure est transférée à l'administration au terme de la période d'exploitation, l'infrastructure est directement reprise comme un « autre transfert en capital », sans influence toutefois sur le solde de financement, eu égard au caractère exceptionnel de l'opération.

2) Il peut s'agir d'une infrastructure existante dont la propriété est transférée à une entreprise. Dans ce cas, le SEC95 qualifie l'opération « d'apport de capital en nature », laquelle s'inscrit dans un compte n'influençant pas le solde de financement. En cas de rétrocession à l'issue de la période d'exploitation, c'est en regard d'un compte de patrimoine qu'est inscrite l'opération, sans impact non plus sur le solde de financement.

Les versements effectués par l'entreprise sont enregistrés en tant que dividendes (avec impact sur le solde de financement).

Par souci d'exhaustivité, on renverra à la décision d'Eurostat du 11 février 2004 en matière d'opérations de Partenariat public-privé (PPP). De telles opérations ne peuvent être exclues du périmètre de consolidation des administrations publiques que moyennant le respect des deux conditions suivantes :

- a) le risque de construction doit peser sur le partenaire privé;
- b) le risque de disponibilité ou le risque lié à la demande doit peser sur le partenaire privé.

4.2.5.7. Conclusion

Le tableau ci-après reprend sous une forme schématique les effets de ces techniques de gestion immobilière sur le solde budgétaire et le solde de financement. Par souci de simplification, les cas envisagés supposent que le transfert ait lieu de facto, que les opérations ne s'effectuent pas entre des administrations publiques uniquement et que le paiement des annuités intervient à partir de l'année qui suit la prise en possession.

Tableau 2. Effets des opérations de gestion immobilière sur le solde budgétaire et sur le solde de financement

	Année de la réalisation		Années suivantes	
	Budget et Trésorerie	SEC95	Budget et Trésorerie	SEC95
Achat au comptant	Valeur du bien	Valeur du bien	-	-
Achat par recours à l'emprunt	-	Valeur du bien	Intérêts échus Remboursement annuel du capital	Intérêts courus
Location pure et simple	Loyers échus	Loyers courus	Loyers échus	Loyers courus
Crédit-bail et location-vente⁴³	-	Valeur du bien	Annuités échues (remboursement du capital et intérêts)	Annuités courues (intérêts seulement)
Vente en cession-bail	Valeur du bien (+)	Valeur du bien (+)	Loyers échus	Loyers courus
Financement privé d'une infrastructure publique par facturation auprès des utilisateurs privés	Dividendes ou loyers échus (+)	Dividendes ou loyers courus (+)	Dividendes ou loyers échus (+)	Dividendes ou loyers courus (+)

⁴³ En cas de leasing, il convient de regarder d'abord s'il s'agit d'un leasing opérationnel ou d'un leasing financier :

Dans le cas d'un leasing opérationnel, il s'agit d'une simple location, c'est-à-dire que l'autorité publique ne devient pas propriétaire économique (en comptabilité SEC, ces opérations sont traitées de la même manière que les dépenses de location.).

Dans le cas d'un leasing financier, il s'agit d'une opération de financement, c'est-à-dire que l'autorité publique devient propriétaire économique ; il est comptabilisé comme dépense au moment où le bien est mis à la disposition de l'autorité publique. (Lors d'achat au comptant ou suite à un prêt, ces dépenses sont imputés par facture.)

5. La classification économique des opérations budgétaires

Comme cela a été explicité ci-dessus, les opérations effectuées par les administrations sont classées dans les comptes nationaux selon leur nature économique. Parmi les opérations les plus importantes figurent notamment les activités de production (qui ajoutent de la valeur ajoutée dans l'économie) et les opérations de répartition de la richesse et du revenu national. Ces deux types d'opérations ont un impact sur le solde de financement, au contraire des prises de participation dans des entreprises.

Afin de faciliter la reprise des données budgétaires dans la comptabilité nationale, les allocations de base du budget général des dépenses et les articles de recettes du budget des voies et moyens, tant de l'Etat que des entités fédérées, sont pourvus d'un code exprimant la nature économique (au sens du SEC95) des opérations qui y sont imputées. Ainsi, à titre d'exemple, l'allocation de base « Rémunérations et allocations quelconques du personnel statutaire » du Conseil d'Etat, est associée au code 59.01.1103. Le « 11 » renvoie à des dépenses de personnel. De même, le code 12 correspond à des dépenses courantes de fonctionnement, le code 13 à des achats de matériel militaire, le code 21 à des charges d'intérêts, le code 42 à des transferts aux administrations de sécurité sociale, etc.⁴⁴. Les opérations qui répondent à la définition relative aux « prises de participation et octrois de crédits »⁴⁵ sont enregistrées en regard des codes 80 à 89. Les codes 90 à 99 caractérisent les remboursements de titres de la dette.

Ce système de codification, prévu par l'article 14 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat⁴⁶, permet de regrouper en fin d'année les opérations de recettes et de dépenses budgétaires d'une entité publique sur une base économique⁴⁷.

Le regroupement ainsi opéré, sur la seule base budgétaire, est entaché de certaines imperfections, ce qui oblige les organismes chargés de dresser les comptes nationaux à des corrections comptables. Plus particulièrement :

- certains transferts sont opérés au profit d'institutions qui font partie du secteur des administrations publiques, et singulièrement du même sous-secteur que le pouvoir subsidiant. Ainsi, en est-il, entre autres, au niveau de l'Etat, des subventions destinées à la Régie des bâtiments ou des dotations aux chambres législatives, à la Cour des comptes, à la Cour d'Arbitrage, etc. Ces transferts, enregistrés en regard du code économique 41 « transferts à destination de l'administration centrale », ne doivent pas être pris en compte au moment de la consolidation macro-économique. D'autre part, le document budgétaire ne précise pas l'usage qui sera fait par le bénéficiaire public des moyens ainsi transférés, de sorte qu'il convient d'examiner les budgets propres des organismes pour effectuer le regroupement économique ;

⁴⁴ Pour la liste complète des codes utilisés, voir l'annexe 2.

⁴⁵ Qui n'ont pas d'influence sur le solde de financement, tout en affectant le solde budgétaire et le solde net à financer.

⁴⁶ « Dans les tableaux budgétaires, les crédits afférents aux programmes sont ventilés en allocations de base conformément à la classification économique, avec indication des dépenses affectées au service financier de dépenses préfinancées. Cette disposition ne s'applique pas aux crédits prévus pour les dotations ».

⁴⁷ Voir notamment : 160^e Cahier de la Cour des comptes, Fascicule II A : Rapport et commentaires sur le compte général de l'Etat pour 2002, pp. 67-69, ainsi que les justifications globales annexées au budget général des dépenses de l'Etat, doc. parl. Chambre, n°50-2081/034.

- il faut prendre en considération le phénomène des débudgétisations, qui a pour effet de soustraire des budgets un certain nombre d'opérations économiques ;

- enfin, il faut souligner que les budgets ne reprennent pas les opérations de toutes les entités classées dans la catégorie des administrations publiques, définie conformément au SEC95.

6. Les innovations apportées par la nouvelle comptabilité en matière macro-économique

En application de la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale, une Commission de normalisation de la comptabilité publique a été instituée. Au cours de ses travaux, cette Commission a tenté de rapprocher la comptabilité publique non seulement de la comptabilité des entreprises mais également des règles d'imputation et de la structure des comptes, préconisées par le SEC95.

Le vote par le Parlement fédéral en mai 2003 des trois lois de réforme de la comptabilité publique⁴⁸ a concrétisé cette volonté, en modifiant fondamentalement les règles d'imputation des recettes et des dépenses, tant en ce qui concerne l'Etat que les entités fédérées. Dans l'hypothèse où ces dispositions entreraient en vigueur⁴⁹, l'écart existant actuellement entre l'approche budgétaire et l'approche macro-économique serait substantiellement réduit. Le présent point se limite à cet aspect de la réforme en examinant successivement les implications en matière budgétaire et en matière comptable.

6.1. Le budget

La principale innovation de la réforme consiste en l'introduction du critère d'imputation des recettes et des dépenses basé sur les droits constatés. La loi organisant le budget de l'Etat définit les quatre conditions qui fondent l'existence d'un droit constaté :

- le montant doit être déterminé de manière exacte ;
- l'identité du débiteur ou du créancier doit être déterminable ;
- l'obligation de payer doit exister ;
- une pièce justificative doit être en possession de l'administration⁵⁰.

Un des problèmes majeurs posés par l'enregistrement des droits constatés porte sur les *recettes fiscales* qui, pour une part, ne sont jamais recouvrées, ce qui est de nature à entraîner la surestimation des droits constatés inscrits initialement dans le

⁴⁸ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour de comptes. Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. Loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

⁴⁹ En effet, outre que l'entrée en vigueur de la loi applicable à l'Etat a déjà été reportée deux fois, avec possibilité de la reporter à nouveau au 1^{er} janvier 2007, le ministre fédéral du Budget a récemment réitéré ses réserves quant à l'intérêt d'une telle comptabilité macro-économique pour la gestion publique (Doc. Parl. Chambre n° 51/1370/02, pp. 202-203).

⁵⁰ Article 8.

budget des voies et moyens. Pour répondre partiellement à cette objection, sans remettre en cause le principe général, l'article 49 de la loi, à l'image du règlement n°2516/2000 du Parlement européen, a prévu que les documents budgétaires devront contenir, pour information, une estimation des recettes perçues pendant l'année.

En matière de *dépenses*, la nouvelle comptabilité publique a retenu deux types distincts d'autorisations budgétaires :

- les *crédits d'engagement* tout d'abord couvriront les sommes qui seront engagées du chef d'obligations nées ou contractées à charge du pouvoir public au cours de l'année budgétaire. Le recours à ces crédits, qui portent sur l'étape initiale du cycle de la dépense, vise à éviter que le pouvoir public ne soit lié par des engagements pour lesquels le Parlement n'aurait pas donné son aval. L'engagement doit être inscrit au budget à un moment aussi rapproché que possible de la naissance de l'obligation. Globalement, pour ce type de crédits, la situation n'est pas modifiée par rapport aux règles budgétaires actuelles ;

- les crédits d'ordonnancement seront remplacés par des *crédits de liquidation*⁵¹. Ce changement de nom répond à un souci de cohérence puisque c'est au moment de la liquidation que la personne habilitée constatera, au nom de l'entité publique, que le crédit est disponible, qu'un engagement a été régulièrement pris, que l'obligation est en état d'être payée, et qu'elle peut, en conséquence, être mise en paiement. La liquidation se distingue donc de l'ordonnancement, qui constitue l'étape postérieure par laquelle l'ordre de payer est établi, et, du paiement proprement dit.

L'extension du champ d'application de la loi à un grand nombre d'institutions, qui enregistraient leurs opérations budgétaires sur la base de critères d'imputation différents, contribuera à mieux répondre à la notion d'administrations publiques du SEC 95. C'est ainsi qu'à côté de l'administration générale proprement dite, la loi⁵² uniformise les règles de fonctionnement budgétaire des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises d'Etat et des organismes administratifs publics, et ce afin de faciliter la consolidation des données budgétaires.

On mentionnera toutefois que les budgets (contrairement aux comptes dont il est question ci-dessous) ne continueront à reprendre que les opérations répondant à trois caractéristiques :

- donner lieu à un dénouement financier ;
- résulter d'une relation avec un tiers ;
- être réalisée pour compte propre.

6.2. Les comptes

La réforme pourrait à terme modifier plus fondamentalement encore la tenue des comptes de l'Etat et des entités fédérées. A ce titre, elle prévoit que ces pouvoirs publics devraient tenir une comptabilité générale en partie double sur la base d'un plan comptable normalisé, comprenant, notamment, des comptes de bilan et des

⁵¹ Ce remplacement impliquera la disparition des crédits non dissociés et des reports de crédits.

⁵² Pour la Communauté flamande, le décret du 7 mai 2004 réglant les budgets, la comptabilité et le contrôle des subventions et le contrôle par la Cour des comptes entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

comptes de charges et produits destinés à l'enregistrement des opérations dans le cadre de la comptabilité générale⁵³.

Les opérations enregistrées dans ces comptes (comme celles imputées aux comptes budgétaires) le seraient sur la base des droits constatés et, s'il échet, simultanément avec l'imputation budgétaire. De cette manière, il y aurait une correspondance étroite entre la situation budgétaire et les données comptables. L'exception la plus notable concernerait les charges d'intérêts, enregistrées dans la comptabilité générale sur la base des droits courus et sur la base des droits échus, dans la comptabilité budgétaire.

Le projet de plan comptable applicable aux pouvoirs publics concernés par la réforme, tel qu'il est actuellement rédigé, s'écarte en de nombreux points du plan comptable minimal normalisé des entreprises. Outre les adaptations qui résultent des spécificités⁵⁴ macro-économiques des pouvoirs publics par rapport aux entreprises commerciales, la structure des comptes qui a été adoptée vise également à permettre, à partir des écritures comptables, de définir les opérations économiques conformément aux définitions du SEC et de hiérarchiser les comptes à la façon de la comptabilité macro-économique. C'est ainsi que le compte de résultats dégage :

- un *solde des opérations courantes* (correspondant au solde des comptes de distribution et de redistribution du revenu définis au point 4), qui sont réparties dans les sous-classes du compte de résultats selon un schéma assez éloigné de celui de la comptabilité commerciale mais proche des comptes SEC95 ;

- un *solde du compte de capital* qui n'a pas d'équivalent dans la comptabilité commerciale et qui correspond à la notion macro-économique de solde de financement ;

- enfin, un *solde de variations de l'actif et du passif* qui a pour objet de reprendre les opérations qui affectent le résultat comptable de l'entité publique sans avoir pour autant d'impact sur le solde de financement.

De même, la *structure du bilan*, bien qu'assez proche dans ses principes de celle qui est utilisée par les entreprises commerciales, a été établie en vue de réduire le nombre de corrections à opérer par l'Institut des comptes nationaux et de permettre ainsi la transmission aux instances européennes des données macro-économiques dans les meilleurs délais. Pour répondre à cette exigence, les rubriques du plan comptable sont réparties non en fonction de la nature économique de l'opération (comme dans la comptabilité commerciale) mais en fonction de l'identité du tiers, afin de faciliter les opérations de consolidation entre les entités publiques. Avec cette structure, les pouvoirs publics pourraient tenir des comptes patrimoniaux comparables aux comptes de patrimoine imposés par le SEC95.

Tout comme les dispositions budgétaires, le plan comptable serait applicable à la fois à l'administration générale, aux services administratifs à comptabilité

⁵³ La réforme prévoit aussi que le plan comptable doit contenir des classes de comptes budgétaires, destinées à l'enregistrement des recettes et des dépenses selon leur classification économique dans le cadre de la comptabilité budgétaire.

⁵⁴ On relèvera à ce sujet que le SEC95 définit les administrations publiques comme des entités économiques dont l'objet social principal n'est pas de dégager un profit lié à la vente de sa production (voir le point 2).

autonome, aux entreprises d'Etat et aux organismes administratifs publics de l'Etat et des entités fédérées⁵⁵.

Enfin, conformément aux critères de valorisation contenus dans le SEC95 en matière patrimoniale, les biens détenus par les pouvoirs publics seraient généralement estimés non pas en fonction de leur coût d'acquisition et des amortissements qui sont opérés mais sur la base de leur valeur sur le marché (à l'importante exception des titres de la dette publique, évalués à leur valeur nominale afin de répondre au critère retenu dans le Protocole concernant les déficits excessifs⁵⁶).

7. Présentation comparée des soldes selon les différentes approches pour l'année 2003

En vue de faciliter le calcul du solde de financement, à partir des données exprimées en termes budgétaires, un accord de coopération a été conclu le 1^{er} octobre 1991 entre l'Etat, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune. En vertu de celui-ci, un service particulier, la Base Documentaire Générale, a été chargé de gérer les statistiques relatives à l'administration de l'Etat et aux administrations fédérées, de veiller à l'uniformité des statistiques qui lui sont fournies, et enfin de permettre à l'Institut des comptes nationaux de dresser des états macro-économiques de qualité. Dans ce cadre, la Base Documentaire Générale établit annuellement un rapport reprenant une synthèse des réalisations budgétaires de l'Etat et des entités fédérées, en opère la consolidation, et effectue enfin une ventilation de celles-ci selon la classification économique et selon une classification fonctionnelle⁵⁷. Dans une seconde étape, ce service procède au regroupement, sur une base macro-économique, des opérations de l'Etat et des entités fédérées (en ce compris celles des organismes à consolider), conformément aux règles du SEC95. Le résultat de ces opérations est finalement transmis à l'Institut des comptes nationaux qui élabore, grâce aux données ainsi transmises, une estimation plus fine des comptes des administrations publiques⁵⁸.

Afin d'illustrer la relation existant entre le solde budgétaire et le solde de financement, des données chiffrées relatives à l'année 2003, tirées du rapport précité, sont présentées ci-après. Il convient d'avoir à l'esprit que le rapport statistique ne porte que sur les opérations de l'Etat et de chacune des entités fédérées, à l'exclusion de celles des autres sous-secteurs des administrations publiques (à savoir les administrations de sécurité sociale et les administrations locales). On soulignera en outre que les données, sur lesquelles la Base Documentaire Générale appuie ses conclusions, ne sont pas encore définitives.

⁵⁵ Pour la Communauté flamande, en application du décret du 7 mai 2004 susmentionné.

⁵⁶ Règlement n°475/2000 du Conseil du 28 février 2000 modifiant le règlement n°3605/93 du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au Traité instituant la Communauté européenne.

⁵⁷ La classification fonctionnelle vise à chiffrer l'exécution des missions essentielles des pouvoirs publics. Les regroupements effectués tendent à donner une image des orientations de la politique budgétaire selon que les opérations portent sur des missions à portée sociale (santé, enseignement...), économique (dépenses de communication, agriculture, commerce...), ou d'autorité (administration générale, défense nationale, sécurité intérieure...).

⁵⁸ Ainsi, une première estimation, diffusée à la fin du mois de mars 2004 sous la forme de tableaux de recettes et de dépenses, a été amendée en juin 2004.

Pour l'année 2003, le tableau ci-dessous mentionne tout d'abord, par entités publiques, le **solde budgétaire stricto sensu**. Il en ressort que les recettes totales imputées aux budgets confondus de l'Etat et des entités fédérées représentaient quelque 81,7 milliards d'euros et les dépenses 82,0 milliards d'euros, dont 61% concernaient le budget de l'Etat fédéral.

Tableau 3. Comparaison des soldes selon l'optique budgétaire, le regroupement économique et les comptes nationaux pour l'année 2003⁵⁹

(en millions d'euros)

Clôture 2003	Etat	Communauté française	Communauté flamande	Communauté germanophone	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	COCOF	COCON	COMCOM COM	Total
Budgets stricto sensu										
Recettes budgétaires	50.470,9	6.506,4	17.341,4	132,4	5.033,1	1.774,9	271,4	104,7	61,7	81.696,9
Dépenses budgétaires	50.611,5	6.542,9	17.040,5	151,9	5.301,6	1.900,1	273,4	82,3	52,8	81.957,1
Solde budgétaire	-140,6	-36,5	300,8	-19,5	-268,5	-125,2	-2,1	22,4	8,9	-260,3
Budgets consolidés										
Recettes budgétaires	79.519,1	6.468,0	18.324,6	132,4	5.086,6	1.872,6	276,6	103,8	61,7	111.845,3
Dépenses budgétaires	75.382,1	6.504,7	17.928,8	137,2	5.351,9	1.914,6	281,6	79,8	49,8	107.630,6
Solde budgétaire consolidé	4.137,0	-36,8	395,7	-4,8	-265,3	-42,0	-5,0	24,0	11,9	4.214,7
Octrois de crédits et prises de participation. Recettes	-2.906,3	-0,1	-10,1	0,0	-33,5	-27,8	0,0	0,0	0,0	-2.977,8
Octrois de crédits et prises de participation. Dépenses	146,8	0,3	216,5	0,0	112,3	53,5	0,0	0,0	0,0	529,5
Solde de financement sur base budgétaire	1.377,5	-36,6	602,2	-4,8	-186,5	-16,3	-5,0	24,0	11,9	1.766,4
Comptes nationaux										
Corrections apportées par l'Institut des comptes nationaux(1)	-336,9	-3,4	-71,5	0,1	111,4	38,5	0,0	-1,0	-3,1	-318,5
Solde de financement (2)	1.040,6	-40,0	530,7	-4,7	-75,1	22,2	-5,0	23,0	8,8	1.447,9

(1) Dont -52,6 millions d'euros de corrections non ventilées entre les différentes entités

(2) Ce tableau est établi sur la base des regroupements économiques ayant servi à l'élaboration des comptes nationaux. Il n'est pas tenu compte d'un ajustement statistique apporté par la Communauté française dans le courant du mois de juin, améliorant le solde de financement de celle-ci de 11,6 millions d'euros.

Dans une seconde étape, la Base Documentaire Générale calcule un solde selon une approche macro-économique. Pour ce faire, elle applique la méthodologie propre à ce type de regroupement économique (en excluant notamment les opérations financières au sens du SEC95 et plus particulièrement les octrois de crédits et les prises de participation), prend en considération les opérations extra-budgétaires, intègre les budgets de la plupart des organismes répondant à la définition d'administrations publiques au sens du SEC95, et, enfin, consolide les données pour éviter les doubles emplois.

La **consolidation des données budgétaires** des administrations publiques montre que les recettes et les dépenses budgétaires globales s'élèvent respectivement à 111,8 milliards d'euros et 107,6 milliards d'euros, soit un solde budgétaire global de 4,2 milliards d'euros (à comparer avec le solde budgétaire stricto sensu qui s'établissait au montant négatif de 260,3 millions d'euros). Il apparaît donc qu'environ un quart des dépenses et des recettes, inscrites dans les budgets des

⁵⁹ Source : Base Documentaire Générale, Rapport annuel 2003, Service Public Fédéral Budget et Contrôle de la Gestion.

organismes et institutions relevant de ces deux sous-secteurs des administrations publiques, n'est pas repris dans les budgets des voies et moyens et les budgets généraux des dépenses de l'Etat et des entités fédérées. C'est au niveau de l'Etat que cet écart est le plus marqué puisque la part des opérations enregistrées dans ses documents budgétaires n'atteint que 63,3% en recettes et 67,1% en dépenses.

La prise en compte des **octrois de crédits et des prises de participation** (OCPP) réduit ce solde à quelque 1,8 milliard d'euros. C'est à titre principal dans le budget de l'Etat que s'inscrivent les opérations de cette nature.

Enfin, pour obtenir un solde de financement conforme au SEC95, l'Institut des comptes nationaux a procédé à **diverses corrections** qui exercent un impact négatif de quelque 318,5 millions d'euros. Ensemble, Etat et entités fédérées ont finalement dégagé un solde de financement positif d'environ 1,4 milliard d'euros.

Tableau 4 – Passage du solde de financement sur une base budgétaire au solde de financement selon le SEC95 ⁶⁰

(en millions d'euros)

Clôture 2003	Etat	Communauté française	Communauté flamande	Communauté germanophone	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	COCOF	COCON	COM COM COM	Total
Corrections SEC 95										
Différence de périmètre du pouvoir fédéral	96,6									96,6
Opérations financières et autres flux	-384,6									-384,6
Différence de moment d'enregistrement	-36,2									-36,2
Opérations avec le FADELS	-71,5		37,7		1,7	10,2				-21,9
Soustractions Région flamande			-0,5							-0,5
Dotation Zorgfonds										0,0
Aquafin			-30,6							-30,6
Aides à l'investissement De Lijn, VHM			-149,5							-149,5
Amortissements dette indirecte		0,3	0,8		91,2	2,3				94,6
Consolidation OFI					0,1					0,1
Glissement impôts régionaux			4,3		5,0	4,5				13,8
Impôts régionaux (12 mois)			68,8		4,8	13,7				87,3
Rémunérations de décembre payées en décembre					8,5					8,5
RTBF/VRT		-3,5		0,1						-3,4
Redevance radio/TV		-0,3	-2,1							-2,4
Autres différences	58,8	0,1	-0,4		0,1	7,8	0,0	-1,0	-3,1	62,3
Divers non ventilés										-52,6
Total des corrections	-336,9	-3,4	-71,5	0,1	111,4	38,5	0,0	-1,0	-3,1	-318,5

D'une manière générale, les corrections introduites par l'Institut des comptes nationaux consistent, selon le cas, à intégrer ou à exclure un certain nombre d'organismes d'intérêt public, à éliminer certaines opérations financières et autres flux, et à tenir compte des différences de moments d'enregistrement.

⁶⁰ Source : Base Documentaire Générale, Rapport annuel 2003, Service Public Fédéral Budget et Contrôle de la Gestion.

a) les corrections liées à la définition des administrations publiques

Ces corrections portent sur des organismes que la Base Documentaire Générale n'avait pas retenus pour effectuer les opérations de consolidation, et notamment, la Société fédérale de Participations (SFP), Berlaymont 2000, la Sopima et le Fonds monétaire (correction de 96,6 millions d'euros pour l'Etat) et Aquafin (correction de -30,6 millions d'euros pour la Communauté flamande) ;

b) les corrections visant à éliminer les opérations financières

Elles concernent en premier lieu des opérations qui, considérées par les entités publiques concernées comme des prises de participation dans des entreprises, ont été reclassées, conformément au SEC95, en transferts de capital. Au niveau de l'Etat, il s'agit des moyens octroyés (à l'intervention de la SFP) à la Poste⁶¹ (-297,5 millions d'euros) et à la SNCB (-24,8 millions d'euros) et pour la Communauté flamande des interventions financières au profit de De Lijn et de la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (-149,5 millions d'euros).

Par ailleurs, les charges de la dette indirecte sont désormais imputées aux comptes de l'institution qui en supporte réellement le coût et non plus à ceux des institutions bénéficiaires. Dans son rapport annuel de juillet 2004, le Conseil supérieur des finances a précisé que les amortissements en capital, afférents à la dette indirecte des entités fédérées, sans impact sur le solde de financement puisqu'il s'agit d'opérations financières, devaient désormais être considérées comme étant à la charge des budgets des communautés et des régions (94,6 millions d'euros)⁶². Auparavant, l'intervention financière s'effectuait par le biais d'un transfert de moyens vers l'institution bénéficiaire et avait un impact, en tant que transfert en capital, sur le solde de financement.

Enfin, on mentionnera, les corrections portant sur les recettes liées aux plus-values sur les réserves de la Banque Nationale (-114 millions d'euros) et les gains nets d'intérêts résultant des opérations de swap (127,9 millions d'euros).

En matière de crédits croisés (swaps), il convient de renvoyer, par souci d'exhaustivité, au règlement n° 2223/96 de la Commission européenne. Dans le calcul du solde de financement qui entre en ligne de compte pour les procédures lors de déficits excessifs, les corrections en matière d'opération de crédits croisés ne sont pas prises en compte.

c. les corrections découlant de moments d'enregistrement différents

Au niveau de l'Etat, ces corrections visent notamment à neutraliser les glissements de recettes non fiscales de la Banque nationale vers le budget des voies et moyens de l'Etat en 2003 (-36,2 millions d'euros). En effet, selon le SEC95, les comptes nationaux doivent se baser sur les résultats effectifs de la Banque nationale en 2003 alors que le versement dans les caisses de l'Etat a été effectué en fonction des résultats de l'année 2002.

Au niveau régional, la prise en compte du critère chronologique a conduit à une adaptation appelée « glissement des impôts régionaux » (13,8 millions d'euros). En réalité, cette adaptation est double :

⁶¹ Ce point fait actuellement l'objet d'un examen de la part d'Eurostat qui pourrait modifier prochainement la classification de cette opération pour qu'elle ne soit plus considérée en tant de transaction financière.

⁶² Depuis 2004, les allocations de base auxquelles sont imputées ces opérations portent le code 9.

- une première correction vise à neutraliser le délai de versement des impôts régionaux. Dans l'optique SEC95, les impôts régionaux, bien que perçus par l'Etat, sont considérés comme des recettes fiscales propres et sont imputés comme s'ils étaient perçus directement par les régions elles-mêmes. Or, en vertu de la loi de financement⁶³, ces recettes sont versées aux régions avec un mois de décalage ;

- une seconde correction vise à neutraliser le délai de paiement. Pour un certain nombre d'impôts, le SEC95 considère que le droit est constaté au moment de l'établissement des rôles alors que les budgets imputent les recettes au moment où elles sont effectivement perçues. Un glissement d'un ou de deux mois est donc appliqué pour ces impôts, parmi lesquels figurent le précompte immobilier, les droits de succession et la taxe de circulation.

Enfin, pour la seule Région wallonne, une correction est appliquée pour ne pas comptabiliser un treizième mois de salaires compte tenu de l'anticipation du paiement du traitement de décembre de ses fonctionnaires du 2 janvier au 31 décembre.

⁶³ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, article 54, § 1.

Chapitre III. La dette publique

La dette publique dans la méthodologie SEC

1. Relation entre le SEC 95 et la définition de la dette publique

Le SEC 95 ne comporte pas de définition spécifique de la dette publique, mais bien des dispositions générales relatives aux secteurs institutionnels, dont fait partie le secteur des administrations publiques, ainsi qu'aux dettes et à leurs règles d'évaluation. Le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au Traité de Maastricht instituant la Communauté européenne⁶⁴, offre, par contre, une définition complète de la dette publique.

Cette définition est compatible avec les directives du SEC 95 concernant la définition du secteur public et des dettes (à l'exclusion des autres comptes à payer dans les comptes nationaux du secteur public et des produits financiers dérivés), mais ne reprend pas les règles d'évaluation du SEC 95 en la matière. En effet, cette définition décrit la dette publique comme étant le total des engagements bruts, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidés à l'intérieur des secteurs des administrations publiques. Le SEC 95, par contre, part d'une évaluation de la valeur sur la base de prix du marché et comporte des dispositions générales, en vertu desquelles les passifs des pouvoirs publics sont évalués dans les comptes nationaux en fin de période comptable à leur valeur de marché et sont enregistrés dans le compte de patrimoine de clôture du secteur public à cette valeur de marché.

2. Dette publique : nominale et consolidée

La définition de la dette publique figurant dans le Protocole précité, basée partiellement sur les dispositions du SEC 95, contient les termes « *nominal* » et « *consolidé* » :

- le caractère « *nominal* » de la dette implique qu'il s'agit de la valeur inscrite sur le titre de la dette ou du montant (convenu par contrat) que les pouvoirs publics doivent rembourser aux créanciers à la date de l'échéance. Il en résulte, en outre, que les intérêts accumulés ne sont, en principe, pas pris en considération pour évaluer la dette ;

⁶⁴ Règlement n° 475/2000 du Conseil du 28 février 2000 modifiant le règlement n° 3605/93 du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au Traité instituant la Communauté européenne.

- la notion de dette « *consolidée* » a pour conséquence que les dettes, dont les créances correspondantes sont détenues par des sous-secteurs des pouvoirs publics, ne peuvent intervenir dans le calcul de la dette publique.

Lorsque la dette publique est libellée en monnaie étrangère, elle est convertie en une dette en euros sur la base du cours représentatif du marché des changes le dernier jour ouvrable de chaque année.

3. Composantes de la dette publique

La situation de la dette publique, au sens du Protocole susvisé, est égale à la somme des engagements (nominaux) du secteur public dans les catégories suivantes :

- numéraire (billets de banque et pièces de monnaie) et dépôts (monnaie scripturale) ;
- titres (autres qu'actions), à l'exclusion des produits financiers dérivés ;
- emprunts.

Les produits financiers dérivés, qui, d'une manière quelconque, concernent des titres ou des emprunts, ne sont pas repris dans la dette publique, parce qu'à la différence des autres titres de la dette, ils sont dénués de valeur nominale.

4. Illustration : Calcul de la dette brute consolidée de l'Etat

Sur la base du Règlement européen relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, la dette brute consolidée de l'Etat est obtenue⁶⁵ en additionnant :

- la dette émise ou reprise par l'Etat. Il s'agit principalement des obligations linéaires (OLO) et certificats de trésorerie émis par l'intermédiaire de l'Agence de la dette ;
- la dette de certains organismes, dans les charges financières de laquelle l'Etat intervient (ancienne dette débudgétisée). Il s'agit par exemple de la dette de la Société fédérale d'Investissement ;
- la dette des autres organismes faisant partie de l'Etat au sens du SEC 95. Par exemple, la dette de leasing financier ou celle du Fonds monétaire belge.

et en soustrayant :

⁶⁵ Ce calcul est réalisé par le service « Statistiques financières et économiques » de la Banque nationale de Belgique et publié dans le Bulletin statistique de la Banque nationale.

- les fonds de tiers restés au Postchèque et les fonds propres de La Poste mis à la disposition de l'Etat sous la forme d'un prêt enregistré dans la situation de la dette publique ;

- les créances et dettes mutuelles des différents organismes faisant partie de l'Etat (principe de consolidation). Par exemple, le Fonds de vieillissement (organisme d'intérêt public) est actuellement tenu de placer ses avoirs dans des bons du Trésor émis par la Trésorerie fédérale. Comme cet organisme fait partie du pouvoir fédéral, la dette de l'Etat vis-à-vis du Fonds de vieillissement n'est pas reprise dans la dette consolidée.

Par ailleurs, pour obtenir la dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques, il faut ajouter à la dette de l'Etat les dettes consolidées des autres sous-secteurs de cet ensemble : communautés et régions, administrations locales (provinces et communes) et administrations de la sécurité sociale⁶⁶.

⁶⁶ Il faut également tenir compte de la consolidation intersectorielle qui reprend la partie des dettes brutes consolidées des différents sous-secteurs dont la contrepartie constitue des actifs financiers d'autres sous-secteurs des administrations publiques.

Annexe 1 – Les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques ^{67 68}

S.1311 ADMINISTRATION CENTRALE

Cabinet du Chef de l'Etat

Liste civile

Organes législatifs

Sénat

Chambre des représentants

Cour des comptes

Cour d'arbitrage

Départements ministériels

Défense nationale

Services publics fédéraux

SFP Chancellerie du Premier Ministre

SFP Personnel et Organisation

SFP Technologie de l'Information et de la Communication

SFP Justice

SFP Intérieur

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

SFP Finances

SFP Budget et Contrôle de gestion

SFP Emploi, Travail et Concertation sociale

SFP Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

SFP Sécurité sociale

SFP Economie, PME, Classes moyennes et Energie

SFP Mobilité et Transports

Services publics de programmation

SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale

SPP Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles

Institutions scientifiques et culturelles

Académie royale des sciences, des lettres et des Beaux-Arts de Belgique (5 commissions nationales bilingues)

Académie royale des sciences d'Outre-mer

Conservatoire royal de musique de Bruxelles (Bibliothèque)

Centre d'Etude et de Recherches vétérinaires et agrochimiques

Jardin botanique national de Belgique

Institut scientifique de la santé publique – Louis Pasteur

Musée royal de l'Armée

⁶⁷ Source : Banque nationale de Belgique, Service statistique financière et économique, Division Comptes nationaux. Situation au 20 septembre 2004.

⁶⁸ Limitées aux sous-secteurs S.1311 (Administration centrale) et S.1312 (Administrations d'Etats fédérés).

Organismes d'intérêt public (catégorie A)

Régie des bâtiments
Institut belge des services postaux et des télécommunications
Bureau fédéral du plan
Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire
Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile

Organisme d'intérêt public (catégorie B)

Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre
Bureau d'intervention et de restitution belge
. distribution de subventions
. gestion des stocks d'intervention
Orchestre national de Belgique
Théâtre royal de la monnaie
Institut géographique national
Fonds d'amortissement des emprunts du logement social
Fonds de vieillissement
Centre fédéral d'expertise des soins de santé
Institut pour l'égalité des femmes et des hommes

Organismes d'intérêt public (catégorie C)

Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités
Agence fédérale de contrôle nucléaire

Organismes d'intérêt public (catégorie D)

Banque-Carrefour de la sécurité sociale
Office national des vacances annuelles

Non classés dans la loi du 16 mars 1954

Fonds des rentes
Centre d'études de l'énergie nucléaire
A.S.B.L. Fonds d'aide médicale urgente
Mémorial national du fort de Breendonk
Fondation nationale pour le financement de la recherche scientifique
Fonds national de garantie des bâtiments scolaires
Institution royale de Messines à Lede
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Cinémathèque royale de Belgique
Institut des comptes nationaux
Caisse spéciale de vacances annuelles (le bâtiment, l'industrie diamantaire, l'industrie textile, la construction métallique, le port d'Anvers)
A.S.B.L. Office de compensation des congés payés pour marins
Hôpital militaire
Fonds des pensions de survie
Pool des parastataux
Comité de concertation et du contrôle du pétrole
Comité national de l'énergie
Commission de régulation de l'électricité et du gaz
Agence pour le Commerce extérieur

Services à comptabilité autonome

Fonds monétaire
Caisse des dépôts et consignations
Caisse nationale des calamités
Caisse d'amortissement
Caisse nationale des pensions de la guerre
Restaurants et réfectoires (Finances, Justice, Affaires étrangères, Affaires économiques, Défense nationale)
Fonds Hélène et Isabelle Goldtschalck
Service national de Congrès
Bibliothèque royale Albert I
Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces
Observatoire royal de Belgique
Institut royal météorologique de Belgique
Institut d'aéronomie spatiale de Belgique
Institut royal des Sciences naturelles de Belgique
Musée royal d'Afrique centrale
Musées royaux d'art et d'histoire
Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique
Institut royal du patrimoine artistique
Institut national de statistique
Conservateurs d'hypothèques
Office national du ducroire (opérations pour compte de l'Etat)
Service d'information scientifique et technique
Institut national de Criminalistique et de Criminologie
Réseau télématique belge et de la recherche (BELNET)
Centre international de presse
SELOR
FED +
Centre d'Etudes et de Documentation « Guerre et Société contemporaine »
Fonds des pensions de la police intégrée
Service de l'Etat à gestion séparée pour la gestion des cartes d'identité et du Registre national

Organismes consultatifs économiques et sociaux

Conseil central de l'économie
Conseil supérieur des finances
Conseil supérieur des indépendants et des petites et moyennes entreprises
Chambres des métiers et négoce
Conseil national du travail
Conseil supérieur de l'emploi
Conseil supérieur de la justice

Institutions universitaires

Ecole royale militaire

Corps spéciaux

Tribunaux civils
Tribunaux militaires
Conseil d'Etat
Forces armées

Autres institutions

S.A. Berlaymont 2000

S.A. Société fédérale de Participations

S.A. Sopima

S.A. Credibe

S.A. Palais des beaux-arts

S.1312 ADMINISTRATION D'ETATS FEDERES

A) Région de Bruxelles-Capitale

Organes législatifs

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

Départements ministériels

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale

Organismes d'intérêt public (catégorie A)

Centre d'informatique pour la Région bruxelloise

Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement

Agence régionale de propreté publique – Bruxelles-Propreté

Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale

Fonds régional bruxellois pour le refinancement des trésoreries communales

Fonds pour le financement de la politique de l'eau

Institut d'Encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de Bruxelles

Organismes d'intérêt public (catégorie B)

Office régional bruxellois de l'emploi (excepté T-intérim)

Non classés dans la loi du 16 mars 1954

Conseil économique et social bruxellois

Société de développement régional de Bruxelles

Fonds de garantie de la Région de Bruxelles-Capitale

Services à comptabilité autonome

Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale

Service régional de financement des investissements

Service régional pour la revitalisation des quartiers fragilisés

Centre bruxellois d'Expertise alimentaire

Centre de Coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale

B) Communauté flamande

Organes législatifs

Vlaams Parlement

Départements ministériels

Departement algemene zaken en financiën

Departement coördinatie

Departement economie, werkgelegenheid, binnenlandse aangelegenheden en landbouw

Departement wetenschap, innovatie en media

Departement leefmilieu en infrastructuur

Departement onderwijs

Departement welzijn, volksgezondheid en cultuur

Etablissements scientifiques

Koninklijk Muziekconservatorium te Gent

Koninklijk Vlaams Muziekconservatorium van Antwerpen

Koninklijk Muziekconservatorium te Brussel

Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België

Koninklijke academie voor geneeskunde van België

Koninklijke academie voor Nederlandse taal- en letterkunde

Instituut voor bosbouw en wildbeheer

Instituut voor natuurbehoud

Centrum voor bevolkings- en gezinsstudiën

Organismes d'intérêt public (catégorie A)

Openbare Vlaamse afvalstoffenmaatschappij

Fonds Flankerend Economisch Beleid (HERMESFONDS)

Fonds Bijzondere Jeugdbijstand

Vlaamse Milieumaatschappij

Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid in Vlaams-Brabant

Vlaams Landbouwinvesteringsfonds

Grindfonds

Vlaams Fonds voor Lastendelging

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden

Financieringsinstrument voor Investerings in de Vlaamse Visserij en Aquicultuursector

Vlaams Egalisatie Rente Fonds

Fonds Culturele Infrastructuur

Herplaatsingsfonds

Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven

Vlaams Brusselfonds

Rubiconfonds

Garantiefonds Huivering

Topstukkenfonds

Organismes d'intérêt public (catégorie B)

Toerisme Vlaanderen

Export Vlaanderen

Instituut voor de aanmoediging van innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen

Kind en gezin

Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding

Vlaamse landmaatschappij

Non classés dans la loi du 16 mars 1954

Vlaams commissariaat-generaal voor de bevordering van de lichamelijke ontwikkeling, de sport en de openluchtrecreatie
Het Gemeenschapsonderwijs
Vlaamse Radio en Televisie
Dienst voor infrastructuurwerken van het gesubsidiëerd
Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen Vlaams Brabant
Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen Antwerpen
Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen Oost-Vlaanderen
Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen West-Vlaanderen
Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen Limburg
Sociaal economische raad van Vlaanderen
Vlaamse onderwijsraad
N.V. Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek
Vlaams fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap
Vlaams Instituut voor het zelfstandig ondernemen
Vlaamse Opera
V.Z.W. Egalisatiefonds Responsabiliseringsbijdrage Vlaams pensioenfonds
V.Z.W. Vlaamse Dienst Agro-marketing
Investeringsdienst voor de Vlaamse Autonome Hogescholen
V.Z.W. EPON
Vlaams Fonds voor de Letteren
Vlaams Commissariaat voor de Media
Reguleringsinstantie voor de Electriciteits- en Gasmarkt
V.Z.W. Vlaams Audiovisueel Fonds
V.Z.W. Vlaams Interuniversitair Instituut voor de Biotechnologie
V.Z.W. ESF – Agentschap
Vlaams Infrastructuurfonds
Landscommanderij Alden Biesen
Schoonmaak
Vlaams Centrum voor het Openbaar Bibliotheekwerk
Investeren in Vlaanderen
Bijzondere Jeugdzoeg De Zande/De Kempen
Urgentieplan voor de Sociale Huivering
Autonome fiscale inning
Linker Schelde Oever (ex Imalso)
Centrum voor Informatie, Communicatie, Opleiding en Vorming (CICOV)
Catering
Grondfonds
Loodswezen
Publiek Private Samenwerking (PPS)
Vloot

Institutions universitaires (y compris leur patrimoine propre)

a) Universités de la Communauté flamande

Universiteit te Gent

Limburgs Universitair centrum

b) Universités libres

Vrije universiteit Brussel

Katholieke universiteit te Leuven

Universiteit Antwerpen

Katholieke universiteit te Brussel

Universitaire Faculteit van Protestantse Godgeleerdheid te Brussel

Instituut voor Tropische Geneeskunde

Autres institutions

N.V. Aquafin

N.V. Reproductiefonds Vlaamse Musea

C) Communauté française

Organes législatifs

Parlement de la Communauté française

Départements ministériels

Ministère de la Communauté française

Etablissements scientifiques

Académie royale des sciences, des lettres et des Beaux-Arts de Belgique

Académie royale de médecine de Belgique

Académie royale de langue et de littérature françaises

Musée royal de Mariemont

Organismes d'intérêt public (catégorie A)

Commissariat général aux Relations internationales de la Communauté française de Belgique

Fonds pour l'égalisation des budgets et pour le désendettement de la Communauté française

Organismes d'intérêt public (catégorie B)

Office de la naissance et de l'enfance

Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'information et de la Communication de la Communauté

Institut de formation en cours de carrière

Fonds Ecuréuil

Non classés dans la loi du 16 mars 1954

A.S.B.L. Médiathèque de la Communauté française de Belgique

Radiotélévision belge de la Communauté française

Institutions universitaires (y compris leur patrimoine propre)

a) Universités de la Communauté française

Université de Liège

Université de Mons-Hainaut

Faculté des sciences agronomiques de la Communauté française à Gembloux

b) Universités libres

Université libre de Bruxelles

Université catholique de Louvain

Facultés universitaires Notre-Dame de la paix à Namur

Faculté universitaire catholique de Mons

Faculté polytechnique de Mons

Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles

Faculté de Théologie Protestante de Bruxelles

Fondation universitaire luxembourgeoise

Services à comptabilité autonome

Conservatoire royal de musique de Liège

Conservatoire royal de musique de Mons

Conservatoire royal de musique de Bruxelles

Centre du cinéma et de l'audiovisuel

Services de la Communauté à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté

Services de la Communauté à gestion séparée pour les centres PMS de l'enseignement de la Communauté
Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement de la Communauté
Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné
Fonds de garantie des bâtiments scolaires
Centre technique et pédagogique de l'enseignement de la Communauté française à Frameries
Centre d'autoformation et de formation continuée à Tihange
Agence fonds social européen
Observatoire des politiques culturelles
Centre des technologies agronomiques de la Communauté française à Strée
Centre de technique horticole de la Communauté française à Gembloux

D) Région wallonne

Organes législatifs

Parlement wallon
Conseil économique et social de la Région wallonne
Services du Médiateur

Départements ministériels

Ministère de la Région wallonne
Ministère wallon de l'équipement et des transports
Centre de recherche de la nature, des forêts et du bois (Gembloux)

Organismes d'intérêt public (catégorie A)

Institut scientifique de service public
Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine
Centre régional d'aide aux Communes
Institut du Patrimoine wallon
Fonds d'égalisation des budgets de la Région wallonne
Fonds piscicole de Wallonie
Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité APAQ-W
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
Centre wallon de recherches agronomiques

Organismes d'intérêt public (catégorie B)

Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi
Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées
Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises
Agence wallonne à l'exportation
Agence wallonne des télécommunications

Non classés dans la loi du 16 mars 1954

A.S.B.L. Office de promotion du tourisme
Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation
Commission wallonne pour l'énergie

Services à comptabilité autonome

Office de promotion des voies navigables

Autres institutions

S.A. Agence pour les investisseurs étrangers en Wallonie

E) Communauté germanophone

Organes législatifs

Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Départements ministériels

Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Organismes d'intérêt public (catégorie B)

Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Dienststelle für Personen mit einer Behinderung sowie für die besondere soziale Fürsorge

Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand sowie in kleinen und mittleren Unternehmen

Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Services à comptabilité autonome

Paul-Gerardy-Begegnungszentrum Burg-Reuland

Autonome Dienste des Gemeinschaftsunterrichtswesens

Dienst mit getrennter Geschäftsführung WORRIKEN

Dienst mit getrennter Geschäftsführung Medienzentrum

F) Commission communautaire commune

Organes législatifs

Assemblée réunie de la Commission communautaire commune

Administration

Administration de la Commission communautaire commune

Services à comptabilité autonome

Service de santé mentale de la Commission communautaire commune

Etablissement pour personnes handicapées de la Commission communautaire commune

Observatoire de la santé

G) Commission communautaire française

Organes législatifs

Assemblée de la Commission communautaire française

Administration

Administration de la Commission communautaire française

Organismes d'intérêt public

Institut bruxellois francophone pour la formation

Services à comptabilité autonome

Service bruxellois francophone des personnes handicapées

Centre « Etoile polaire »

Service des bâtiments de la Commission communautaire française

Service formation PME

H) Vlaamse Gemeenschapscommissie

Organes législatifs

Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Administration

Administratie van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Annexe 2 – Classification économique des dépenses et des recettes des administrations publiques

0	DEPENSES ET RECETTES NON VENTILEES		
00	Non ventilé	00	Non ventilé
01	Dépenses à ventiler entre les groupes principaux 1 à 9		
02	Dépenses de services publics qui produisent principalement pour le marché, financent ou assurent		
03	Opérations internes		
04	Annuités en matière de leasings financiers		
		06	Recettes à ventiler entre les groupes principaux 1 à 9
		07	Recettes de services publics qui produisent principalement pour le marché, financent ou assurent
		08	Opérations internes
1	DEPENSES ET RECETTES COURANTES POUR BIENS ET SERVICES		
10	Non ventilé	10	Non ventilé
11	Salaires et charges sociales		
12	Achats de biens non durables et de services		
13	Achats de biens militaires durables ne participant pas à la formation brute de capital fixe (armes de guerre et assimilées)		
14	Réparations et entretien d'ouvrages en matière de travaux routiers et hydrauliques n'augmentant pas la valeur		
15	Coûts imputés (non en vigueur à l'heure actuelle)		
		16	Ventes de biens non durables et de services
		17	Ventes de biens militaires durables ne participant pas à la formation brute de capital fixe (armes de guerre et assimilées)
		18	Recettes en matière de travaux routiers et hydrauliques

		19	Profits imputés en raison de la production de biens d'investissement en régie propre (non en vigueur à l'heure actuelle)
2	INTERETS ET CONTRIBUTIONS AUX PERTES D'EXPLOITATION OCCASIONNELLES D'ENTREPRISES PUBLIQUES ET REVENUS DE LA PROPRIETE		
20	Non ventilé	20	Non ventilé
21	Intérêts de la dette publique		
22	Contributions aux pertes d'exploitation occasionnelles d'entreprises publiques (pour mémoire)		
23	Intérêts imputés en débit (non en vigueur à l'heure actuelle)		
24	Locations de terres		
		26	Intérêts de créances des pouvoirs publics
		27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques
		28	Autres produits du patrimoine
		29	Intérêts imputés en crédit (non en vigueur à l'heure actuelle)
3	TRANSFERTS DE REVENUS A DESTINATION ET EN PROVENANCE D'AUTRES SECTEURS		
30	Non ventilé	30	Non ventilé
31	Subventions d'exploitation		
32	Transferts de revenus, autres que des subventions d'exploitation, aux entreprises et institutions financières		
33	Transferts de revenus aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages		
34	Transferts de revenus aux ménages		
35	Transferts de revenus à l'étranger		
		36	Impôts indirects et taxes
		37	Impôts directs et cotisations versées aux administrations de sécurité sociale
		38	Autres transferts de revenus des entreprises, institutions financières, organismes privés sans but lucratif au service des ménages et ménages
		39	Transferts de revenus de l'étranger
4	TRANSFERTS DE REVENUS A L'INTERIEUR DU SECTEUR ADMINISTRATIONS PUBLIQUES		
40	Non ventilé	40	Non ventilé

41	Transferts de revenus à l'intérieur d'un groupe institutionnel		
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale		
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales		
44	Transferts de revenus à l'enseignement autonome subsidié		
45	Transferts de revenus à d'autres groupes institutionnels (pouvoir fédéral, communautés, régions, commissions communautaires)		
		46	Transferts de revenus à l'intérieur d'un groupe institutionnel
		47	Transferts de revenus des administrations de sécurité sociale
		48	Transferts de revenus des administrations publiques locales
		49	Transferts de revenus d'autres groupes institutionnels (pouvoir fédéral, communautés, régions, commissions communautaires)
5	TRANSFERTS EN CAPITAL A DESTINATION ET EN PROVENANCE D'AUTRES SECTEURS		
50	Non ventilé	50	Non ventilé
51	Transferts en capital aux entreprises et institutions financières		
52	Transferts en capital aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages		
53	Transferts en capital aux ménages		
54	Transferts en capital à l'étranger		
		56	Impôts en capital
		57	Transferts en capital des entreprises et institutions financières (à l'exclusion des impôts en capital)
		58	Transferts en capital des organismes privés sans but lucratif au service des ménages et des ménages (à l'exclusion des impôts en capital)
		59	Transferts en capital de l'étranger
6	TRANSFERTS EN CAPITAL A L'INTERIEUR DU SECTEUR ADMINISTRATIONS PUBLIQUES		
60	Non ventilé	60	Non ventilé
61	Transferts en capital à l'intérieur d'un groupe institutionnel		

62	Transferts en capital aux administrations de sécurité sociale		
63	Transferts en capital aux administrations publiques locales		
64	Transferts en capital à l'enseignement autonome subsidié		
65	Transferts en capital à d'autres groupes institutionnels (pouvoir fédéral, communautés, régions, commissions communautaires)		
		66	Transferts en capital à l'intérieur d'un groupe institutionnel
		67	Transferts en capital des administrations de sécurité sociale
		68	Transferts en capital des administrations publiques locales
		69	Transferts en capital d'autres groupes institutionnels (pouvoir fédéral, communautés, régions, commissions communautaires)
7	INVESTISSEMENTS ET DESINVESTISSEMENTS		
70	Non ventilé	70	Non ventilé
71	Achats de terrains et de bâtiments dans le pays		
72	Constructions de bâtiments		
73	Travaux routiers et hydrauliques		
74	Acquisitions d'autres biens d'investissement, y compris les biens incorporels		
75	Constitution de stocks		
		76	Ventes de terrains et de bâtiments dans le pays
		77	Ventes d'autres biens d'investissement, y compris les biens incorporels
		78	Réduction de stocks (non en vigueur à l'heure actuelle)
		79	Amortissements (non en vigueur à l'heure actuelle)
8	OCTROIS ET REMBOURSEMENTS DE CREDITS ; PARTICIPATIONS ET LIQUIDATIONS DE PARTICIPATIONS		
80	Non ventilé	80	Non ventilé
81	Octrois de crédits aux/et participations dans les entreprises et institutions financières		

82	Octrois de crédits aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages		
83	Octrois de crédits aux ménages		
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger		
85	Octrois de crédits à l'intérieur du secteur administrations publiques		
		86	Remboursements de crédits par/et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières
		87	Remboursements de crédits par les organismes privés sans but lucratif au service des ménages et par les ménages
		88	Remboursements de crédits par/et liquidations de participations à l'étranger
		89	Remboursements de crédits à l'intérieur du secteur administrations publiques
9	DETTE PUBLIQUE		
90	Non ventilé	90	Non ventilé
91	Remboursements de la dette publique consolidée		
92	Démonétisations		
93	Dotations de fonds de réserve		
94	Remboursements de la dette à court terme (non en vigueur à l'heure actuelle)		
		96	Produits des emprunts consolidés
		97	Monétisations (non en vigueur à l'heure actuelle)
		98	Prélèvement sur fonds de réserve
		99	Produits des emprunts à court terme (non en vigueur à l'heure actuelle)

Table des matières

<i>Chapitre I. Les sources et la raison d'être du SEC95.....</i>	<i>2</i>
<i>Chapitre II. Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité macro-économique.....</i>	<i>5</i>
1. Solde budgétaire, solde net à financer et solde de financement	6
2. La définition SEC du secteur des administrations publiques	7
3. La notion de droits constatés.....	9
4. La portée du solde de financement	11
5. La classification économique des opérations budgétaires	24
6. Les innovations apportées par la nouvelle comptabilité en matière macro-économique	25
7. Présentation comparée des soldes selon les différentes approches pour l'année 2003	28
<i>Chapitre III. La dette publique.....</i>	<i>33</i>
1. Relation entre le SEC 95 et la définition de la dette publique.....	33
2. Dette publique : nominale et consolidée.....	33
3. Composantes de la dette publique	34
4. Illustration : Calcul de la dette brute consolidée de l'Etat	34
<i>Annexe 1 – Les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques</i>	<i>36</i>
<i>Annexe 2 – Classification économique des dépenses et des recettes des administrations publiques.....</i>	<i>48</i>