

Nouveautés méthodologiques

Révision de l'établissement des statistiques pour le secteur des pouvoirs locaux

Grâce à des progrès significatifs dans la mise à disposition de données de base, l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) a pu procéder à un profond remaniement de sa méthode pour l'établissement des statistiques des pouvoirs locaux pour la période 2004 - 2010. La qualité perfectible des comptes SEC1995 pour les pouvoirs locaux constitue depuis plusieurs années une préoccupation pour l'ICN, le Conseil supérieur des Finances et Eurostat. La méthode précédente était basée sur des données détaillées qui provenaient d'enquêtes pour une année de référence et qui étaient complétées par des données de contreparties, des informations administratives et des études externes¹. Les dernières données en matière de comptes ou de budgets dataient de 2000 pour les provinces, de 2003 pour les communes et de 1997 pour les CPAS.

Tant l'ICN que le Conseil supérieur des Finances et Eurostat étaient d'avis que la situation n'était pas optimale. L'ICN avait déjà, à plusieurs reprises depuis 2004, appelé, tant dans ses publications annuelles que par des lettres aux ministres compétents ou en participant à des groupes de travail, à améliorer cette situation. Pour l'établissement des statistiques macro-économiques, il est essentiel de pouvoir disposer à temps de données de base de bonne qualité.

Il a été profité de la révision des statistiques des administrations locales de la période 2004-2010 pour intégrer les données les plus récentes des autres sous-secteurs des administrations publiques. Ces mises à jour n'ont toutefois qu'un impact limité sur les comptes publics.

1. Degré de couverture des données de base

Le secteur des pouvoirs locaux (S.1313) tel que défini selon les comptes nationaux comprend actuellement en Belgique les dix provinces, les 589 communes, les 195 zones de police et les 589 centres publics d'action sociale (CPAS) - compte non tenu des hôpitaux et maisons de soins sans personnalité juridique -, l'agglomération bruxelloise, les polders et waterings, et les autres unités publiques locales qui n'offrent pas de services marchands.

1. La méthode précédente est décrite dans EDP consolidated inventory of sources and methods, Belgium, September 2007. L'inventaire a été publié à la demande d'Eurostat et est disponible sur le site web de la Banque. (http://www.nbb.be/doc/DQ/E_pdf_EDP/BE_2007september_inventory_EN.pdf)

TABLEAU 3 SCHÉMA DES POUVOIRS LOCAUX EN BELGIQUE

	<u>Royaume</u>	<u>Région flamande</u>	<u>Communauté germanophone</u>	<u>Région wallonne</u>	<u>Région de Bruxelles-Capitale</u>
Provinces	10	5	-	5	-
Communes	589	308	9	253	19
CPAS	589	308	9	253	19
Zones de police locales	195	117	2	70	6
Autres	L'agglomération bruxelloise, les polders et wateringues et toutes les autres entités locales (intercommunales, entreprises communales autonomes) qui ne sont pas des producteurs marchands.				

Source: ICN

Afin de pouvoir établir des statistiques pour les pouvoirs locaux, l'ICN devait donc disposer des comptes des communes, des provinces, des zones de police locales, des CPAS et de toutes les autres entités publiques locales faisant partie du secteur des administrations locales qui doivent être mis à disposition de manière informatisée, harmonisée et individuelle par les autorités compétentes. Au cours de l'année 2011, de plus en plus d'autorités de tutelle se sont mises à fournir des informations détaillées sur les comptes des entités locales, ce qui a permis à l'ICN de modifier sa méthode de travail.

La tutelle des pouvoirs locaux est en grande partie défédéralisée en Belgique. Pour les zones de police locales, le contrôle administratif est toutefois organisé par l'autorité fédérale (SPF Intérieur). Le tableau 4 présente la répartition de la tutelle exercée sur les pouvoirs locaux.

TABLEAU 4 SCHÉMA DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF EXERCÉ SUR LES POUVOIRS LOCAUX EN BELGIQUE

	Wallonie	Bruxelles	Flandre
► Provinces	Région wallonne		Région flamande
► Communes	Région wallonne Communauté germanophone ¹	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande
► CPAS	Région wallonne Communauté germanophone ¹	Cocom	Région flamande
► Zones de police	SPF Intérieur		

Source: ICN

¹ Pour les 9 communes germanophones

La révision des statistiques porte sur la période 2004-2010. Il a été décidé de ne pas remonter avant 2004, compte tenu de l'insuffisance des données de base et du fait que les chiffres de 2003 pour les communes avaient été établis sur la base de données budgétaires et des comptes.

Les données de base fournies sont de natures très diverses, et le degré de couverture ainsi que la période fournie varient fortement¹.

1.1 Données disponibles pour les communes

Le tableau qui suit présente l'ensemble des données disponibles. Pour les communes bruxelloises et flamandes, les données sont quasiment exhaustives pour les années fournies. Pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit des données pour la période 2008-2010, tandis que pour les communes flamandes, les données sont disponibles pour toute la période.

TABLEAU 5 NOMBRE DE COMPTES DISPONIBLES POUR LES COMMUNES

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de communes bruxelloises					19	19	18
Taux de couverture ¹					100%	100%	97,6%
Nombre de communes flamandes	307	308	307	307	307	308	300
Taux de couverture ¹	99,9%	100%	99,4%	99,8%	99,6%	100,0%	98,5%
Nombre de communes wallonnes			215	217	220	212	206
Taux de couverture ¹			82,0%	83,2%	82,6%	77,8%	77,5%
Nombre de communes belges	307	308	522	524	546	539	524
Taux de couverture ¹	57,8%	57,9%	84,1%	84,7%	94,1%	92,8%	91,6%

Source: ICN

¹ Sur la base du nombre d'habitants.

Pour la Région wallonne, les données des communes ont été fournies pour la période 2006 - 2010. Pour les communes de la Région wallonne, le degré de couverture est légèrement inférieur aux autres régions, et ce pour deux raisons. Bien que la Communauté germanophone a fourni le 1er mars 2012 des données exhaustives pour les communes sous sa tutelle, les données n'ont pu être intégrées dans la révision actuelle et les données des communes germanophones ont été obtenues par une extrapolation basée sur les données des communes wallonnes. Par ailleurs, il manque aussi des grandes villes en raison de problèmes techniques dans les données fournies.

1.2 Données disponibles pour les CPAS

La Commission communautaire commune (Cocom) a fourni des données exhaustives pour les CPAS bruxellois pour la période 2004 - 2009. Pour 2010, quelques données ont déjà été transmises, mais en nombre encore insuffisant. Pour les CPAS flamands, les comptes des CPAS ont été transmis pour la période 2006 - 2010. Pour la Région wallonne, les données 2006 - 2010 ont été fournies. Pour les CPAS de la Région wallonne, le degré de couverture pour 2010 est encore insuffisant.

1. Dans les tableaux de 5 à 7 seules les données reçues avant le 15 février sont mentionnées, les données reçues après n'ont pas pu être utilisées lors de la révision actuelle. Depuis le 15 février, la Communauté germanophone a fourni des données exhaustives pour ses communes pour l'année 2010 et la Cocom a fourni encore les données de 2010 de 9 CPAS.

TABLEAU 6 NOMBRE DE COMPTES DISPONIBLES POUR LES CPAS

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de CPAS bruxellois	19	19	19	19	19	19	7
Taux de couverture ¹	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	28,0%
Nombre de CPAS flamands			308	308	247	248	259
Taux de couverture ¹			100,0%	100,0%	83,3%	82,6%	86,9%
Nombre de CPAS wallons			191	196	208	198	133
Taux de couverture ¹			70,3%	72,8%	76,1%	73,9%	52,9%
Nombre de CPAS belges	19	19	518	523	474	465	399
Taux de couverture ¹	9,6%	9,6%	90,4%	91,2%	82,6%	81,5%	70,0%

Source: ICN

¹ Sur la base du nombre d'habitants.

1.3 Données disponibles pour les provinces

Pour les cinq provinces flamandes, les détails des comptes sont disponibles pour la période 2004 - 2010. Pour les provinces wallonnes, les données ne sont pas encore disponibles, mais elles seront intégrées à terme dans la base de données pour les pouvoirs locaux de la Région wallonne et seront transmises à l'ICN.

1.4 Données disponibles pour les zones de police

L'ICN a demandé au SPF Intérieur de centraliser les comptes des zones de police locales. Les zones de police locales devraient à terme toutes passer à des fichiers permettant un reporting normalisé. Le degré de couverture pour les années les plus récentes est encore faible.

TABLEAU 7 NOMBRE DE COMPTES DISPONIBLES POUR LES ZONES DE POLICE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de zones de police	136	134	133	128	127	103	30
Taux de couverture ¹	83,5%	79,1%	76,0%	80,1%	80,4%	58,5%	17,0%

Source: ICN

¹ Sur la base de la masse salariale totale renseignée à l'ONSSAPL.

1.5 Autres entités

Le secteur des pouvoirs locaux comprend également un certain nombre d'entités qui doivent être consolidées - telles que les polders et wateringues et les structures de coopération intercommunale qui n'offrent pas de services marchands - mais pour lesquelles les autorités compétentes n'ont pas fourni de données comptables. Pour ces entités, il y a moyen de trouver des informations auprès de l'ONSSAPL, à la Centrale des bilans ou dans les budgets de niveaux de pouvoir plus élevés, ce qui permet d'intégrer les données dans les comptes. L'ICN prévoit de procéder prochainement à une analyse de la classification sectorielle des différentes entités qui sont contrôlées par les pouvoirs locaux, afin d'affiner la définition du secteur des pouvoirs locaux.

2. Systèmes comptables et qualité des données fournies

La compétence en matière de systèmes comptables est dans une large mesure attribuée aux communautés et régions. En conséquence, l'on constate que le fossé se creuse entre les différents systèmes comptables. La diversité des systèmes comptables utilisés par les pouvoirs locaux complique la traduction de la comptabilité en concepts SEC1995 et l'établissement de statistiques publiques, dans la mesure où ces différences ont parfois une incidence sur le traitement statistique. La plupart des pouvoirs locaux (communes et zones de police) tiennent une comptabilité comportant deux piliers, à savoir une comptabilité budgétaire (flux annuels) et une comptabilité générale (comptabilité en partie double comprenant un bilan et un compte de résultat). La comptabilité budgétaire se compose d'un service ordinaire et d'un service extraordinaire¹.

Les données fournies sont les droits nets constatés pour les recettes et les imputations pour les dépenses. Ce choix correspond en principe assez bien avec la date de transaction sauf en ce qui concerne les taxes perçues par les autorités supérieures.

Les données fournies par la Communauté flamande concernant les comptes des CPAS et des provinces sont insuffisantes pour permettre une conversion complète en SEC1995. Par ailleurs, les données transmises sont globalement conformes aux comptes annuels déposés par les entreprises auprès de la Centrale des bilans. Bien que ces données ne se prêtent pas à une conversion complète en SEC1995, elles permettent de calculer des soldes de financement SEC1995 indicatifs, et d'estimer certaines dépenses telles que les investissements. En outre, d'autres sources, telles que l'ONSSAPL, sont mises à profit pour compléter les données.

La Communauté flamande a lancé en 2014 un projet en vue d'instaurer pour toutes les entités locales relevant de son autorité une comptabilité permettant une exploitation plus aisée des données pour l'établissement des statistiques selon la méthodologie SEC1995. La Communauté flamande tiendra l'ICN au courant de l'avancement de ce projet.

3. Conversion des données communales en SEC1995

Les données comptables relatives aux pouvoirs locaux alimentent une base de données et sont traduites à l'aide de tables de conversion en concepts exploitables pour le SEC1995. Les données reçues sont extrapolées dans la base de données pour combler les lacunes concernant les dépenses et recettes. Une fois effectuée cette conversion automatique, il reste à apporter certains ajustements structurels en rapport avec le moment d'enregistrement. Ces ajustements sont en principe opérés à un niveau consolidé. Il faut par ailleurs tenir compte de corrections ponctuelles concernant les transactions elles-mêmes ou le moment d'enregistrement.

3.1 Méthodes d'extrapolation utilisées

En raison du caractère incomplet du degré de couverture, il faut pousser plus loin l'extrapolation pour estimer les données manquantes. Les communes et les CPAS sont classés par groupes en fonction de la typologie socio-économique des communes telle qu'élaborée par Belfius². La finalité de cette classification consiste à regrouper en catégories aussi homogènes que possible les communes présentant un environnement socio-économique comparable. L'extrapolation se fait en majorant les données de base des communes ou des CPAS figurant dans un même groupe en fonction de la population des entités manquantes pour le groupe donné.

Si le degré de couverture est insuffisant, il peut arriver que les résultats présentent des chiffres peu plausibles; si tel est le cas, il est vérifié si une extrapolation sur la base de la masse

1. Le service ordinaire comprend la totalité des recettes et des dépenses qui se produisent chaque année, y compris les remboursements de la dette, tandis que le service extraordinaire est constitué de toutes les recettes et les dépenses qui ont un impact durable sur le patrimoine des collectivités locales (en particulier les investissements).

2. Typologie "socioéconomique" des communes. (<https://www.dexia.be/Fr/smallsites/research/PublicFinance/typo/>)

salariale déclarée par les pouvoirs locaux auprès de l'ONSSAPL est plus plausible. Pour les zones de police locales, étant donné l'importance de la masse salariale dans le total des dépenses, et le fait que les zones de police englobent plusieurs communes, l'extrapolation se fait toujours par rapport à la quote-part des administrations manquantes dans la masse salariale.

Les données manquantes des provinces wallonnes sont estimées sur la base des ratios de comparaison entre la Région wallonne et les provinces flamandes tels que publiés dans des études externes (Belfius).

3.2 Table de passage

Comme évoqué plus haut, la plupart des entités locales (toutes les communes, les CPAS wallons et bruxellois et les zones de police locales) tiennent une comptabilité comportant deux piliers, à savoir une comptabilité budgétaire (flux annuels) et une comptabilité générale (comptabilité en partie double comprenant un bilan et un compte de résultat). C'est principalement la comptabilité budgétaire qui est utilisée pour l'établissement des comptes non financiers. L'on applique à tous les codes économiques de la comptabilité budgétaire un code de transaction correspondant du SEC1995 qui permet une conversion automatique des données comptables communales.

La grille de conversion diffère d'une entité à l'autre, en raison de la diversité des comptabilités en présence.

Contrairement à la plupart des comptabilités locales, le SEC1995 n'établit pas de distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire, et n'utilise pas les soldes calculés par la comptabilité communale. Il y a toutefois moyen d'établir une grille de conversion qui illustre la manière dont l'on transite du solde du service ordinaire (comptabilité communale) aux soldes de financement (SEC1995) pour les corrections structurelles et ponctuelles.

La base utilisée pour les calculs est le solde du service ordinaire, qui s'obtient en calculant les éléments suivants:

Groupe économique ¹	Libellé	Description
+60	Recettes de prestations	Indemnités pour services rendus, produits des locations immobilières
+61	Transferts	Recettes des impôts, dotations générales, subsides
+62	Recettes de dette	Produits de placement, dividendes
-70	Dépenses de personnel	Salaires au sens large
-71	Dépenses de fonctionnement	Achats de biens et services non-durables et dépenses de fonctionnement voirie
-72	Transferts	Transferts aux autres pouvoirs publics et aux autres secteurs
-7X	Dépenses de dette	Remboursements, intérêts

¹ Codes des groupes économiques = codes budgétaires des tableaux récapitulatifs

Il faut inclure une partie des recettes et dépenses déclarées dans le " service extraordinaire ":

Groupe économique ¹	Libellé	Description
+80	Transferts	Transferts de capitaux reçus
+81	Recettes d'investissements	Vente du patrimoine
-90	Transferts	Transferts de capitaux aux autres pouvoirs publics ou aux autres secteurs
-91	Dépenses d'investissements	

¹ Codes des groupes économiques = codes budgétaires des tableaux récapitulatifs

En outre, il faut exclure du service ordinaire certaines des recettes et dépenses de dette. Pour les recettes de dette, il s'agit des remboursements par les débiteurs de l'entité locale, et, pour les dépenses de dette, de remboursements de dettes de l'entité locale. Concrètement, cela donne ceci:

Groupe économique partim ¹	Code économique	Étiquette
-62		Recettes de dette (service ordinaire)
	-861	Remboursements de prêts par entreprises publiques
	-867	Remboursements de prêts par entreprises privées
	-870	Remboursements de prêts par ménages et asbl
	-891	Remboursements de prêts par l'autorité supérieure
	-893	Remboursements de prêts par d'autres pouvoirs
+7X		Dépenses de dette (service ordinaire)
	+911	Remboursements de dettes à charge de la commune
	+912	Remboursements de dettes à charge de l'autorité supérieure
	+913	Remboursements de dettes à charge des tiers
	+918	Remboursements de dettes garanties

¹ Codes des groupes économiques = codes budgétaires des tableaux récapitulatifs

3.3 Corrections structurelles

Contrairement aux corrections décrites plus haut, il s'agit ici de corrections qui ne peuvent pas être apportées au niveau de l'entité locale, les données n'étant pas disponibles à ce niveau.

3.3.1 Flux entre différentes entités des pouvoirs publics

Il existe différents flux monétaires entre les pouvoirs supérieurs (autorité fédérale, sécurité sociale et communautés et régions) et les pouvoirs locaux, ainsi qu'entre les pouvoirs locaux entre eux. Il s'agit notamment de transferts, mais aussi de la collecte des impôts locaux par les pouvoirs publics supérieurs, par exemple les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier. Les enregistrements des montants reçus et des décaissements ne correspondent pas parfaitement, en raison d'une différence de moment d'enregistrement comptable, de la définition du secteur des pouvoirs publics, ou d'erreurs qui se sont glissées dans la codification économique. Par ailleurs, comme il manque encore des données fiables pour les provinces et les CPAS flamands, il est difficile de détecter d'éventuelles erreurs ou incohérences.

3.3.1.1 CENTIMES ADDITIONNELS À L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES ET AU PRÉCOMPTE IMMOBILIER

Pour les impôts perçus par les niveaux de pouvoir supérieurs, les données figurant dans les comptabilités communales sont remplacés par les données fournies par les pouvoirs supérieurs. Pour ces impôts, l'on procède en effet sur la base de la caisse transactionnalisée afin que le moment d'enregistrement coïncide mieux avec le moment de la transaction économique. L'enregistrement dans la comptabilité communale peut différer considérablement, car les comptes communaux prévoient parfois des systèmes d'acompte ou des retards dans le versement des recettes.

3.3.1.2 PROBLÈMES CONCERNANT LES FLUX VERS D'AUTRES ENTITÉS DE POUVOIR LOCALES

Différents transferts considérés dans la comptabilité communale comme des transferts à un autre pouvoir local vont en réalité à une entité qui, dans la comptabilité nationale, n'est pas considérée comme faisant partie du secteur des pouvoirs publics. Ceci concerne en particulier des transferts à certaines intercommunales et aux fabriques d'église. Au niveau de l'ensemble

des communes du Royaume, il faut donc procéder à une correction pour tenir compte du solde des transactions qui, du point de vue de la SEC1995, sont erronément encodées par les comptabilités communales comme des transferts internes à des pouvoirs locaux. Ces transferts sont identifiés sur la base des codes fonctionnels et considérés comme une consommation intermédiaire de l'autorité (intercommunales) ou comme des transferts à des associations sans but lucratif (fabriques d'église).

3.3.2 Présence des maisons de repos et des hôpitaux dans les données des CPAS

Les comptes des CPAS comprennent également les maisons de repos, hôpitaux et autres établissements de soins sans personnalité juridique distincte qu'ils gèrent directement. Ces établissements sont considérés dans les comptes nationaux comme des quasi-sociétés appartenant au secteur des sociétés non financières, et doivent être déconsolidés.

Cette déconsolidation s'opère sur la base des codes fonctionnels qui sont attribués aux recettes et dépenses effectuées pour les établissements à déconsolider. Pour éviter que cette déconsolidation ne fausse le solde de financement des CPAS, l'éventuel solde excédentaire des maisons de repos est enregistré comme une recette du CPAS ou le solde négatif comme une dépense de subvention du CPAS.

3.4 Corrections ponctuelles

3.4.1 Recettes de désinvestissements dans les comptabilités des pouvoirs locaux

Ces dernières années, les comptabilités communales ont enregistré des recettes importantes provenant de la vente d'avoirs non financiers - par exemple des réseaux d'éclairage public, de distribution d'eau potable, d'égouttage et de câbles - pour un montant moyen correspondant à 0,1% du PIB.

Si l'ICN ne reçoit pas d'informations complémentaires précisant la nature des opérations spécifiques et démontrant qu'elles peuvent être considérées comme des vraies ventes, elles ne sont pas considérées comme des recettes.

3.4.2 Analyse des participations en capital

Tout comme pour d'autres entités publiques, l'ICN procède à une analyse des participations en capital qui sont prises par le secteur des pouvoirs locaux, pour déterminer si elles peuvent être considérées comme des participations véritables à l'aune du SEC1995, sans impact sur le solde de financement, ou si elles doivent être reclassées comme des dépenses de transfert en capital.

3.4.3 Traitement statistique des intercommunales de financement

Dans les différentes régions, les communes mènent une politique de participation via des intercommunales de financement. Le traitement dans la comptabilité communale n'est toutefois pas le même dans les trois régions. Tandis que les participations que détiennent ces entités de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne ne figurent pas directement dans la comptabilité communale, les participations que détiennent les intercommunales de financement flamandes sont intégrées directement dans la comptabilité communale des communes flamandes. Cela entraîne des flux de recettes et de dépenses différents qui doivent être corrigés. L'ICN a choisi, sur la base des informations actuellement disponibles, et dans l'attente d'une analyse plus approfondie, de placer ces intercommunales de financement en dehors du secteur des pouvoirs locaux. Dans la comptabilité des communes flamandes, les dividendes provenant des participations aux intercommunales de financement sont directement enregistrés au titre de perception de dividendes, et l'on procède simultanément à l'enregistrement d'un remboursement d'un prêt à l'intercommunale de financement (souvent un prêt sans intérêts).

Par ailleurs, les éventuels dividendes distribués par les intercommunales de financement sont également enregistrés dans la comptabilité communale. Les intercommunales de financement ne faisant actuellement pas partie du secteur des pouvoirs publics, les dividendes directs sur les participations ne sont pas repris dans les comptes SEC1995; seul l'octroi proprement dit de dividendes par les intercommunales de financement est porté en compte.

3.4.4 Correction des superdividendes

La réorganisation des intérêts du secteur des pouvoirs locaux dans le secteur de l'énergie et de la câblodistribution ont fait apparaître ces dernières années dans les comptabilités communales des recettes de dividendes qui doivent être reclassées selon le SEC1995, car elles sont considérées comme des superdividendes. Ces superdividendes sont considérés, dans le cadre de la méthodologie SEC1995, comme des retraits de capitaux de l'entreprise concernée, et n'ont pas d'incidence sur le solde de financement. Sur la base de l'évolution des dividendes distribués, d'informations des administrations et de sources externes, différents dividendes qui avaient été distribués consécutivement à l'achat de participations importantes dans les différentes régions ont pu être identifiés. L'impact de ce reclassement des superdividendes et des dividendes des intercommunales de financement s'élevait en moyenne à 0,1% du PIB sur la période 2006 - 2010.

4. Établissement des estimations pour le dernier exercice publié

Les premières données comptables étant fournies à l'ICN un an après la clôture de l'exercice, il n'y a, pour la publication en mars et septembre, pas d'informations disponibles pour le dernier exercice pour lequel des statistiques sont publiées.

En l'absence de données de base détaillées, la méthode s'appuie sur des données de contreparties (les taxes perçues par les autorités supérieures), des informations administratives (par exemple la masse salariale) et des études externes.

5. Projets futurs concernant le secteur des pouvoirs locaux

La transmission des données de base constitue un progrès important pour l'amélioration de la qualité des statistiques des pouvoirs locaux. Dans l'avenir deux améliorations ont attendues, d'une part une transmission plus régulière des données, et d'autre part une avancée importante dans le degré de couverture. L'ICN procédera également à un contrôle de la délimitation du secteur des pouvoirs locaux.