



# **FINANCES PUBLIQUES**

Méthodologie

FÉVRIER 2021

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1.</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Champs d'observation : De l'économie nationale aux communautés et régions et administrations locales</b> .....	<b>5</b>
2.1.	Administrations d'États fédérés (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale) (S.1312) 6	
2.1.1.	<i>La Région de Bruxelles-Capitale</i> .....	7
2.1.2.	<i>Les Commissions communautaires</i> .....	8
2.2.	Administrations locales (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale) (S.1313).....	9
2.2.1.	<i>Les administrations locales bruxelloises</i> .....	9
<b>3.</b>	<b>Les statistiques de finances publiques</b> .....	<b>10</b>
3.1	Les comptes non-financiers des administrations publiques.....	10
3.1.1.	<i>Les recettes des administrations publiques</i> .....	11
3.1.2.	<i>Les dépenses des administrations publiques</i> .....	12
3.1.3.	<i>Le solde de financement des administrations publiques</i> .....	13
3.2	La dette brute.....	13
3.1.4.	<i>La dette brute consolidée</i> .....	13
3.1.5.	<i>La contribution à la dette brute consolidée de la Belgique</i> .....	14
<b>4.</b>	<b>Finances des communes bruxelloises</b> .....	<b>16</b>
4.1.	Introduction.....	16
4.2.	Les finances communales.....	17
4.3.	La comptabilité budgétaire.....	17
4.3.1.	<i>Le service ordinaire</i> .....	18
4.3.2.	<i>Le service extraordinaire</i> .....	21
4.4.	La comptabilité générale.....	22
4.4.1.	<i>Le bilan et l'endettement</i> .....	22
4.4.2.	<i>Le compte de résultat</i> .....	23
<b>5.</b>	<b>Finances des CPAS bruxellois</b> .....	<b>25</b>
5.1.	Introduction.....	25
5.2.	Les finances des cpas.....	25
5.3.	La comptabilité budgétaire.....	26
5.4.	La comptabilité générale.....	30
5.4.1.	<i>Le bilan et l'endettement</i> .....	30
5.4.2.	<i>Le compte de résultat</i> .....	31

## COLOPHON

### Auteur

perspective.brussels  
rue de Namur, 59 – 1000 Bruxelles

### Date de réalisation

février 2021

### Contact

IBSA – [ibsa@perspective.brussels](mailto:ibsa@perspective.brussels)

# 1. INTRODUCTION

L'Institut des Comptes Nationaux (ICN) établit les statistiques de finances publiques conformément aux normes européennes et les publie sur le site de la Banque Nationale de Belgique (BNB). L'ICN établit les statistiques de finances publiques sur base des comptes budgétaires d'un ensemble déterminé d'entités publiques en vue d'obtenir une vision globale des finances des administrations publiques.

Pour passer de données issues de la comptabilité budgétaire à des statistiques macroéconomiques, des corrections doivent être apportées au niveau :

- > de la définition du secteur des administrations publiques ;
- > du moment d'enregistrement des opérations ;
- > du classement des opérations financières ;
- > de l'élimination de certaines opérations intra-sectorielles<sup>1</sup> ;

Ces statistiques de finances publiques sont établies sur base de deux références méthodologiques :

## 1. Le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010)

Le SEC 2010 définit au niveau européen les règles de comptabilité nationale à suivre pour fournir une description quantitative cohérente, fiable et comparable des activités économiques des États membres de l'Union européenne. Afin de respecter les normes exigées par Eurostat, les statistiques des finances publiques des États membres doivent être conformes au SEC 2010. Celui-ci accorde un cadre particulier aux finances des administrations publiques car leurs pouvoirs, motivations et fonctions diffèrent de ceux des autres secteurs de l'économie nationale. Le SEC 2010 permet d'établir les recettes, les dépenses, le solde de financement et la dette consolidée des États membres. Il définit également le périmètre de consolidation à considérer pour chaque sous-secteur de l'État membre.

## 2. La Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG)

Le COFOG est développé par l'OCDE et publié par les Nations Unies. Ce code constitue la référence pour le classement des fonctions des activités publiques. Les membres de l'Union européenne et de l'OCDE doivent l'intégrer pour l'établissement des finances des administrations publiques. Le COFOG permet de ventiler les dépenses publiques par fonction afin de déterminer la finalité des dépenses des administrations publiques et d'aider à atteindre les objectifs de politique publique.

---

<sup>1</sup> Les opérations intra-sectorielles concernent les opérations qui se font entre deux organismes d'un même secteur institutionnel de l'économie.

## 2. CHAMPS D'OBSERVATION : DE L'ÉCONOMIE NATIONALE AUX COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS ET ADMINISTRATIONS LOCALES

Le SEC 2010 agrège les activités d'agents, entités et institutions similaires pour analyser les interactions macroéconomiques ayant lieu au sein de l'économie. Les agents, entités et institutions montrant des similitudes dans leur comportement économique principal, leur fonction économique ou leurs objectifs économiques sont donc regroupés en **secteurs institutionnels**.

Selon le SEC 2010, l'économie nationale est subdivisée en 5 secteurs institutionnels qui interagissent entre eux et avec le reste du monde (S.2). Ces secteurs sont les suivants :

- > S.11 : Sociétés non financières
- > S.12 : Sociétés financières
- > S.13 : Administrations publiques
- > S.14 : Ménages
- > S.15 : Institutions sans but lucratif au service des ménages

Les statistiques de finances publiques diffusées sur le site de l'IBSA sont relatives au secteur S.13 des administrations publiques et plus spécifiquement celles compétentes en Région de Bruxelles-Capitale.

### Administrations publiques (S.13)

Définition : " le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles

- > qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et,
- > dont les ressources proviennent de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs

ainsi que les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale "<sup>2</sup>.

Afin de faire partie du secteur des administrations publiques, l'unité doit alors répondre à trois critères :

1. L'unité est une **unité institutionnelle** : l'unité est **autonome** dans l'exercice de sa fonction principale et peut établir une comptabilité complète.
2. L'unité est **contrôlée par une unité d'administrations publiques** : par exemple, une administration publique détient la majorité des votes de l'unité, contrôle son comité de direction ou encore contrôle la nomination de son personnel.
3. L'unité appartient au **secteur non marchand** : l'unité vend des biens et services gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs.

---

<sup>2</sup>Commission Européenne (2013), Système européen des comptes - SEC 2010.

Le secteur des administrations publiques comprend donc d'une part toutes les unités d'administrations publiques et d'autre part toutes les institutions sans but lucratif et producteurs non marchands qui sont sous le contrôle d'une unité d'administrations publiques.

Ce secteur institutionnel est subdivisé en quatre sous-secteurs qui regroupent les unités institutionnelles dont le comportement économique est semblable :

- > S.1311 : Administration centrale (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale)
- > S.1312 : Administrations d'États fédérés (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale)
- > S.1313 : Administrations locales (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale)
- > S.1314 : Administrations de sécurité sociale

Les statistiques de finances publiques diffusées sur le site de l'IBSA sont relatives au secteur S.13.12 des administrations d'États fédérés et plus spécifiquement celles compétentes en Région bruxelloise.

## 2.1. ADMINISTRATIONS D'ÉTATS FÉDÉRÉS (À L'EXCLUSION DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE) (S.1312)

Définition : « ce sous-secteur réunit les administrations qui, en qualité d'unités institutionnelles distinctes, exercent certaines fonctions d'administration, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations d'États fédérés, à un niveau inférieur<sup>3</sup> à celui de l'administration centrale et supérieur à celui des unités institutionnelles publiques locales »<sup>4</sup>.

Au niveau belge, ce sous-secteur concerne **les Communautés et les Régions** et est composé de :

- > la communauté flamande<sup>5</sup> ;
- > la communauté française et la communauté germanophone ;
- > la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ;
- > la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune ;
- > d'unités interrégionales non réparties.

La Région de Bruxelles-Capitale ainsi que les trois Commissions communautaires compétentes en Région bruxelloise sont détaillées ci-dessous.

---

<sup>3</sup> Cette définition est une définition standard de la Commission Européenne marquant une hiérarchie entre les différentes administrations. Cependant, au niveau belge, l'État Fédéral et les Communautés et les Régions sont sur un pied d'égalité.

<sup>4</sup> Commission Européenne (2013), Système européen des comptes - SEC 2010.

<sup>5</sup> Une entité unique, appelée « Vlaamse Gemeenschap » conduit tant les matières régionales que communautaires du côté flamand.

## 2.1.1. La Région de Bruxelles-Capitale

### Composition

Dans le cadre du SEC 2010, la Région de Bruxelles-Capitale relève du sous-secteur des administrations d'États fédérés (S.1312) dans le secteur des administrations publiques (S.13).

La Région est composée des services du gouvernement d'une part (le Service public régional de Bruxelles) et des organismes administratifs autonomes consolidés d'autre part.

- > Le Service public régional de Bruxelles (SPRB) est l'outil principal du gouvernement bruxellois dans la mise en œuvre de sa politique. Le SPRB est composé de six administrations : Bruxelles Coordination régionale, Bruxelles Économie et Emploi, Bruxelles Finances et Budget, Bruxelles Logement, Bruxelles Mobilité et Bruxelles Pouvoirs Locaux.
- > Les organismes administratifs autonomes sont des institutions disposant de la personnalité juridique et créées par une ordonnance, (un décret ou une loi). Ces organismes ne font pas partie de l'administration mais ils contribuent à l'action du gouvernement dont ils dépendent. Ils sont divisés en deux catégories : les organismes de la première catégorie sont directement soumis à l'autorité du gouvernement contrairement à ceux de la deuxième catégorie.

Depuis le passage au SEC2010, le périmètre de consolidation de la Région bruxelloise est composé d'une soixantaine d'organismes classés dans le secteur des administrations d'États fédérés. La liste des entités publiques concernées a été définie sur base des considérations économiques définies dans le SEC 2010. Cette liste<sup>6</sup> est publiée par l'ICN et peut être consultée via le lien suivant :

<https://inr-icn.fgov.be/fr/publications/comptes-nationaux-et-regionaux>

### Compétences

Les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale sont importantes à énumérer pour mieux comprendre l'ampleur des différents postes de son budget.

La Région de Bruxelles-Capitale exerce ses compétences en matière de :

- > Économie et logement
- > Emploi
- > Agriculture
- > Travaux publics
- > Énergie
- > Transport (à l'exception de la SNCB)
- > Environnement et politique de l'eau
- > Aménagement du territoire et urbanisme
- > Conservation de la nature
- > Crédit

<sup>6</sup> Pour visionner uniquement la soixantaine d'unités publiques faisant partie du périmètre bruxellois, il suffit de filtrer la colonne D « Secteur » et de sélectionner 1312 et E « Political Controls » et de sélectionner BHG.

- > Commerce extérieur
- > Tutelle sur les provinces, les communes et les intercommunales
- > Relations internationales
- > Recherche scientifique

Depuis l'introduction de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État en 2014, des compétences supplémentaires ont été transférées du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale vers les entités fédérées. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, cela concerne notamment un transfert de compétences en matière d'emploi (telle que les réductions de certaines cotisations de sécurité sociale) et une autonomie fiscale accrue, à la suite de l'introduction des centimes additionnels régionaux. L'introduction de cette réforme a eu une incidence importante sur le budget des différentes entités ainsi que sur leur contribution aux dépenses finales des administrations publiques.

### 2.1.2. Les Commissions communautaires

Dans le cadre du SEC 2010, les Commissions communautaires relèvent du sous-secteur des administrations d'États fédérés (S.1312) dans le secteur des administrations publiques (S.13). Les trois Commissions communautaires ont été mises en place en 1989 afin d'assurer une partie des compétences communautaires sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces Commissions sont principalement compétentes à l'égard des institutions (par exemple les CPAS et hôpitaux) et non directement des personnes :

- > La Commission communautaire française (COCOF) est compétente envers les institutions relevant exclusivement de la Communauté française.
- > La Commission communautaire flamande (COCON) est compétente envers les institutions relevant exclusivement de la Communauté flamande.
- > La Commission communautaire commune (COCOM) est compétente envers les institutions n'appartenant exclusivement à aucune des deux Communautés.

Les compétences gérées par ces entités fédérées ont essentiellement trait à la culture, à l'enseignement, la petite enfance ainsi qu'aux matières personnalisables relatives aux soins de santé et à l'aide aux personnes.

Depuis l'introduction de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, les compétences de la COCOM se sont étendues, notamment aux allocations familiales, aux allocations de naissances et à certains domaines de soins de santé.

De même que pour la Région de Bruxelles-Capitale, le périmètre de consolidation des Commissions communautaires peuvent être consultés sur le site de l'ICN via le lien suivant :

<https://inr-icn.fgov.be/fr/publications/comptes-nationaux-et-regionaux>

## 2.2. ADMINISTRATIONS LOCALES (À L'EXCLUSION DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE) (S.1313)

Définition : « ce sous-secteur rassemble toutes les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations locales »<sup>7</sup>.

Au niveau belge, ce sous-secteur concerne :

- > les administrations locales bruxelloises ;
- > les administrations locales flamandes ;
- > les administrations locales germanophones ;
- > les administrations locales wallonnes ;
- > les administrations locales non-réparties.

### 2.2.1. Les administrations locales bruxelloises

Dans le cadre du SEC 2010, les administrations locales bruxelloises relèvent donc du sous-secteur des administrations locales (S.1313) dans le secteur des administrations publiques (S.13). Celles-ci sont composées :

- > des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- > des 19 centre public d'action sociale (CPAS) de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- > des 6 zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- > du réseau hospitalier IRIS ;
- > d'autres entités classées dans le secteur public telles que les nombreuses régies et ASBL communales et les intercommunales.

Le périmètre de consolidation des administrations locales bruxelloises peut être consultés sur le site de l'ICN via le lien suivant :

<https://inr-icn.fgov.be/fr/publications/comptes-nationaux-et-regionaux>

Les administrations locales compétentes en Région de Bruxelles-Capitale sont des institutions publiques qui jouent un rôle important dans la vie des citoyens bruxellois via la mise en place de mesures d'aide sociale, de santé, de collecte des déchets, de sécurité, de gestion des voiries communales, d'énergie...

---

<sup>7</sup> Commission Européenne (2013), Système européen des comptes - SEC 2010.

## 3. LES STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES

Les statistiques des finances publiques sont établies conformément au système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010).

Elles sont composées d'une part des comptes financiers et non-financiers des administrations publiques et d'autre part de la dette brute et du trésor.

- > **Les comptes non-financiers** recensent la composition des recettes et des dépenses des administrations publiques. Le solde des recettes et des dépenses est également calculé, mesurant la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques selon qu'il soit positif ou négatif.
- > **Les comptes financiers**, pour leur part, présentent l'ensemble des avoirs, engagements, créances et dettes des administrations publiques ainsi que les instruments mis en œuvre pour les contracter/acquérir. Ils permettent ainsi d'apprécier comment les administrations publiques placent leur surplus ou financent leur déficit public.

Cependant, pour les administrations compétentes en Région bruxelloise, seules les données sur les comptes non-financiers sont disponibles sur le site de la BNB.

- > La partie sur la **dette brute** et le trésor contient notamment des données sur la dette brute consolidée des administrations publiques et sur leur contribution à la dette brute consolidée de la Belgique.

### 3.1 LES COMPTES NON-FINANCIERS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Conformément au SEC 2010, les opérations sont enregistrées sur la **base des droits constatés**, en opposition à l'enregistrement sur base caisse.

La comptabilité sur base des droits constatés enregistre les flux lorsque l'activité économique est créée, transformée, échangée, transférée ou lorsqu'elle s'éteint.

Un droit est constaté quand les conditions suivantes sont réunies :

1. Le montant est déterminé de manière exacte ;
2. L'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ;
3. L'obligation de payer existe ;
4. Une pièce justificative est en possession de l'administration ;

Prenons l'exemple d'une prestation de services dont le contrat est conclu en septembre 2017 pour un montant de 10 000€ et répondant aux conditions énumérées précédemment. Le paiement, quant à lui, se fait en 2 tranches de 5 000€ : la première en octobre 2017 et la seconde en mars 2018. En base des droits constatés, les 10 000€ sont enregistrés entièrement au budget de 2017 alors qu'en base caisse, la moitié est enregistrée au budget de 2017 et l'autre moitié au budget de 2018.

Toutefois, afin de refléter au mieux le moment de la transaction économique, une flexibilité existe au principe d'enregistrement sur base des droits constatés.

L'enregistrement de certains impôts, tel que l'impôt des personnes physiques (IPP), est enregistré au moment de l'enregistrement des rôles, ce qui se rapproche le plus possible du moment où les droits sont constatés.

De plus, les recettes fiscales et parafiscales devant refléter les montants réellement encaissés, au moins sur le moyen terme, deux méthodes ont été retenues pour l'enregistrement de ces recettes :

- > Sur base des droits constatés, corrigés d'une estimation des recettes dues qui ne seront jamais perçues ;
- > Sur base de la « caisse transactionnalisée », pour laquelle les montants encaissés sont attribués à la période de l'activité économique sous-jacente.

### 3.1.1. Les recettes des administrations publiques

Les recettes des administrations publiques représentent l'ensemble des ressources mises à leur disposition pour l'implémentation des politiques publiques.

Elles sont ventilées par nature et opération économique, conformément au SEC 2010. Elles se composent :

- > **Des recettes fiscales et parafiscales** qui font référence aux contributions des ménages et des entreprises. Elles comprennent les impôts directs (par exemple l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou l'impôt des sociétés), les impôts indirects (tels que les droits d'enregistrement ou le précompte immobilier), les impôts en capital (par exemple les droits de succession) ainsi que les cotisations sociales effectives.
- > **Des recettes non fiscales et non parafiscales** qui représentent principalement les ressources acquises par les administrations publiques en tant qu'agents économiques. Elles comprennent les cotisations sociales imputées, les revenus de la propriété, les ventes courantes de biens et services produits ainsi que les transferts courants et en capital en provenance des autres secteurs.  
*NB : les cotisations sociales effectives sont les versements effectués par les ménages et leurs employeurs aux administrations de sécurité sociale et aux régimes privés alors que les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs sont versées directement par les employeurs à leurs (anciens) salariés.*
- > **Des transferts de recettes fiscales en provenance des autres administrations publiques** : cela concerne les transferts de recettes fiscales de l'administration centrale vers les autres administrations publiques, par l'intermédiaire de certaines réserves constituées et non pas sur base d'un impôt particulier.  
*NB : lorsque la totalité ou une quote-part déterminée d'un impôt est collectée par l'administration centrale pour le compte d'une autre administration, cette recette est directement enregistrée dans le compte ressource correspondant de l'administration habilitée à le prélever. C'est le cas par exemple pour la taxe additionnelle régionale sur l'IPP, collectée par l'État fédéral mais directement enregistrée dans les recettes fiscales des régions.*
- > **Des autres transferts courants et des transferts en capital en provenance des autres administrations publiques** : cela concerne les opérations de transfert, autres que de recettes fiscales, entre les différents sous-secteurs des administrations publiques.

Il est important de noter que les transferts entre les différents sous-secteurs des administrations publiques disparaissent lorsque le compte consolidé de toutes les administrations publiques est constitué.

### 3.1.2. Les dépenses des administrations publiques

Les dépenses des administrations publiques sont les dépenses qu'elles effectuent pour réaliser leur politique.

Les dépenses publiées par l'ICN sont ventilées par opération économique, conformément au SEC 2010, ainsi que par fonction, conformément au COFOG.

#### Ventilation des dépenses par opération économique

La ventilation des dépenses par nature économique se concentre sur l'objet de la dépense. Celle-ci est indispensable pour permettre la comparaison des dépenses publiques au niveau international.

Les dépenses sont ventilées en trois catégories :

- > Les dépenses courantes à l'exclusion des charges d'intérêts qui comprennent :
  1. Les dépenses courantes pour les biens et services publics : les rémunérations des salariés, la consommation intermédiaire et les impôts payés ainsi que les prestations sociales ;
  2. Les transferts de revenus à destination des autres secteurs : les subventions et les transferts courants aux ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLM), aux entreprises et au reste du monde ;
  3. Les transferts de revenus à l'intérieur du secteur public : les subventions et les transferts courants aux autres administrations publiques.
- > **Les charges d'intérêts** qui représentent les intérêts à payer sur la dette publique ;
- > Les dépenses en capital qui comprennent :
  1. La formation brute de capital fixe : qui est égale aux acquisitions nettes d'actifs fixes corporels (par exemple des terrains et des bâtiments) et incorporels (par exemple des logiciels et des brevets en R&D). Les actifs fixes considérés sont destinés à être utilisés dans le processus de production pendant plus d'un an. La formation de capital fixe est brute car elle ne tient pas compte de l'usure du capital mais l'évalue au prix comme neuf ;
  2. Les autres acquisitions nettes d'actifs non financiers : qui correspond « aux acquisitions moins les cessions d'actifs » ne satisfaisant pas aux critères de la formation brute de capital fixe ;
  3. Les transferts en capital vers les autres secteurs et au sein-même du secteur des administrations publiques.

#### *Remarque sur les dépenses et recettes intra-sectorielles*

Les autres transferts courants, les transferts en capital (autres que les impôts en capital) et les charges d'intérêts versés par une administration publique à une autre ne sont pas comptabilisés dans le compte consolidé de l'ensemble des administrations publiques. Les autres dépenses d'une administration publique qui correspondent à une recette pour une autre administration publique sont, quant à elles, enregistrées dans le compte du total des administrations publiques. En effet, afin d'évaluer la consommation publique effective, il est important de les comptabiliser tant en dépenses qu'en recettes des administrations publiques. Ces enregistrements n'auront cependant aucun impact sur le solde de financement des administrations publiques.

#### Ventilation des dépenses par fonction

La ventilation des dépenses par fonction répartit les dépenses des administrations publiques selon les fonctions et les tâches qu'elles accomplissent. La ventilation des dépenses par fonction permet de déterminer la finalité des dépenses des administrations publiques et d'aider à atteindre les objectifs de politique publique.

Elle comporte 10 fonctions :

1. Les services généraux des administrations publiques
2. La défense
3. L'ordre et la sécurité publics
4. Les affaires économiques
5. La protection de l'environnement
6. Le logement et les équipements collectifs
7. La santé
8. Les loisirs, la culture et le culte
9. L'enseignement
10. La protection sociale

Ces fonctions sont elles-mêmes subdivisées en sous-groupes, présentant un niveau de détail plus fin des fonctions des administrations publiques.

*NB : à ce jour, la BNB n'a pas encore publié les statistiques relatives à la ventilation par fonction des dépenses des administrations locales bruxelloises sur son site.*

### **3.1.3. Le solde de financement des administrations publiques**

Le solde de financement est un concept de flux couvrant les opérations de création, transformation et disparition d'une valeur économique ayant lieu au cours d'une année civile.

Conformément au SEC 2010, le solde de financement des administrations publiques correspond au surplus (+) ou déficit (-) public. Afin de respecter les règles établies dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, le déficit public d'un État membre ne doit pas dépasser 3% du PIB. Ceci est l'un des deux critères à respecter pour se conformer à la discipline budgétaire établie par l'Union Européenne.

Le solde de financement d'une administration publique correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de cette administration publique. Un solde positif traduit une capacité de financement de l'administration publique alors qu'un solde négatif traduit un besoin en financement de l'administration publique.

La somme des soldes de financement des sous-secteurs du secteur institutionnel des administrations publiques correspond au solde de financement total des administrations publiques. Si celui-ci est positif, il correspond au montant dont les administrations publiques disposent pour financer d'autres secteurs alors que s'il est négatif, il représente le montant qu'elles doivent emprunter à d'autres secteurs.

## **3.2 LA DETTE BRUTE**

### **3.1.4. La dette brute consolidée**

Dans le cadre de la procédure de déficit excessif établie par l'Union Européenne, la dette brute consolidée correspond à la dette publique. La dette publique est un concept de stock, représentant l'ensemble des emprunts que l'État a émis ou garantis et correspondant à l'accumulation des déficits publics.

Afin de respecter les règles établies dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, la dette brute consolidée des États-Membres ne devrait pas dépasser 60% du PIB. Ce deuxième critère de

discipline budgétaire a été mis en place par l'Union Européenne car un ratio trop élevé de la dette publique sur le PIB menacerait la capacité de l'État à rembourser sa dette.

La dette brute consolidée d'une unité institutionnelle correspond à la somme de ses engagements, évalués en valeur nominale<sup>8</sup>, envers les autres unités du secteur des administrations publiques et les autres secteurs. Elle est composée des numéraires (ou liquidités) et dépôts, des titres de créance, des crédits et des crédits commerciaux en cours en fin d'année.

### **3.1.5. La contribution à la dette brute consolidée de la Belgique**

La contribution à la dette brute consolidée de la Belgique correspond à la dette brute consolidée, diminuée des actifs financiers qu'une entité détient sur les autres entités du sous-secteur (consolidation intra-sectorielle) et sur les autres sous-secteurs des administrations publiques (consolidation intersectorielle). Un exemple de consolidation intra-sectorielle est l'élimination du compte consolidé d'une créance détenue par la Région de Bruxelles-Capitale, correspondant à une dette de la Communauté flamande. Un exemple de consolidation intersectorielle est l'élimination du compte consolidé d'une créance détenue par la Région de Bruxelles-Capitale, correspondant à une dette de la commune d'Ixelles.

*NB : à ce jour, la BNB n'a pas encore publié les statistiques relatives à la contribution des administrations locales bruxelloises à la dette brute consolidée de la Belgique.*

---

<sup>8</sup> La valeur nominale ou valeur faciale correspond à la valeur exprimée en monnaie courante. De ce fait, la comparaison de la dette entre deux dates sera influencée par l'inflation.

## Références

- > Banque nationale de Belgique, *Finances publiques : Généralités*. En ligne
- > <https://www.nbb.be/fr/statistiques/finances-publiques/generalites>
- > Banque nationale de Belgique, Modart C. (2014), *Le SEC 2010 et les comptes des administrations publiques*. En ligne
- > <http://www.nbbmuseum.be/wp-content/uploads/2014/10/f/presentations/Le%20SEC%202010%20et%20les%20comptes%20des%20administrations%20publiques.pdf>
- > Banque nationale de Belgique (2016), *Modifications méthodologiques*. En ligne
- > [https://www.nbb.be/doc/dqf\\_method/m\\_nfdbmod15.pdf](https://www.nbb.be/doc/dqf_method/m_nfdbmod15.pdf)
- > Bayenet, Benoît (2016-2017), *Enseignement - Finances publiques 1*. En ligne <http://www.bayenet.be/pages/ecopub1Cours.htm>
- > Belgium.be, *Les compétences des régions*. En ligne
- > [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/regions/competences](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/regions/competences)
- > Commission européenne (2011), *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics*. En ligne
- > <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF>
- > Commission européenne (2013), *Système européen des comptes - SEC 2010*. En ligne
- > <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>
- > Cours des comptes (2005), *Document d'information relatif à la méthodologie SEC*.
- > Cour des comptes (2017), *Projets d'ordonnances contenant l'ajustement des budgets pour l'année budgétaire 2017 et les budgets pour l'année budgétaire 2018 de la Région de Bruxelles-Capitale*. En ligne
- > <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=fb379ca7-0078-49c7-864b-37a942f2921b>
- > Eurostat, *Formation brute de capital fixe par type d'actif (AN\_F6) – variation en pourcentage Q/Q-1*. En ligne
- > <https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/OIRnxSSlroqgiTTGfcmFag>
- > Fédération Wallonie-Bruxelles, *Les Commissions communautaires*. En ligne
- > <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=120>
- > Institut des comptes nationaux, *Comptes nationaux et régionaux*. En ligne
- > <https://inr-icn.fgov.be/fr/publications/comptes-nationaux-et-regionaux>



## 4. FINANCES DES COMMUNES BRUXELLOISES

### 4.1. INTRODUCTION

L'**Institut des Comptes Nationaux (ICN)**, qui établit les statistiques de finances publiques conformes au Système européen des comptes nationaux et régionaux<sup>9</sup> (SEC 2010), publie les statistiques sur les recettes et dépenses de **l'ensemble des administrations locales de Belgique**. Depuis septembre 2013, l'ICN publie également une estimation du solde de financement<sup>10</sup> des administrations locales, par autorité de tutelle et type d'administration (communes, CPAS, ...). L'ICN conseille cependant d'interpréter ces données avec prudence car le taux de couverture des administrations est parfois faible. Ces données, qui ne sont, à ce jour, pas publiées sur le site de l'IBSA, peuvent être consultées via le lien suivant : <https://www.nbb.be/doc/dq/f/cnap.htm>.

**Les Pouvoirs locaux compétents en Région de Bruxelles-Capitale (RBC)** sont des institutions publiques qui jouent un rôle important dans la vie des citoyens bruxellois via la mise en place de mesures d'aide sociale, de santé, de collecte des déchets, de sécurité, de gestion des voiries communales, d'énergie...

En Région de Bruxelles-Capitale, les pouvoirs locaux sont les 19 communes, les 19 Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), les 6 zones de police ainsi que d'autres entités classées dans le secteur public telles que les nombreuses régies et ASBL communales et les intercommunales.

Selon une étude de Belfius sur les finances des pouvoirs locaux<sup>11</sup> à Bruxelles, les communes absorbent plus de la moitié des dépenses des pouvoirs locaux. Nous allons donc, dans un premier temps, nous concentrer sur les finances communales.

Les communes sont les plus petites entités administratives en Belgique. Elles sont un pouvoir subordonné, se trouvant à un niveau inférieur à celui de l'État fédéral, des Communautés et des Régions. Les communes bruxelloises sont autonomes mais soumises à une autorité de tutelle, le Gouvernement régional bruxellois, qui vérifie d'une part qu'elles respectent bien la loi et d'autre part que leurs actions ne violent pas l'intérêt général. Concrètement, cette compétence est exercée par Bruxelles Pouvoirs Locaux, une des six administrations du Service public régional bruxellois (SPRB).

**Bruxelles Pouvoirs Locaux**, qui récolte les documents financiers auprès des 19 communes bruxelloises, fournit les données nécessaires à la confection des tableaux sur les finances communales à l'IBSA.

<sup>9</sup> Le SEC 2010 définit au niveau européen les règles de comptabilité nationale à suivre pour fournir une description quantitative cohérente, fiable et comparable des activités économiques des États membres de l'Union européenne.

<sup>10</sup> Le solde de financement d'une administration publique correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de cette administration. Un solde positif traduit une capacité de financement de l'administration alors qu'un solde négatif traduit un besoin en financement de celle-ci.

<sup>11</sup> Seuls les communes, les CPAS et les zones de police sont considérés.

## 4.2. LES FINANCES COMMUNALES

La comptabilité communale est essentiellement régie par le Règlement Général de la Comptabilité Communale (RGCC). La comptabilité communale comprend, depuis 1995, deux piliers complémentaires :

- > **La comptabilité budgétaire** qui est une comptabilité en partie simple (enregistrement de l'opération sur un seul compte) des flux annuels de recettes et de dépenses. Elle comprend :
  - le budget
  - le compte budgétaire de l'exercice financier, qui correspond à une année civile
- > **La comptabilité générale** qui est une comptabilité en partie double (enregistrement de l'opération à la fois au débit du compte recevant les flux et au crédit du compte d'où proviennent les flux). Celle-ci est venue compléter la comptabilité budgétaire en 1995 afin de donner une vision claire de la valorisation du patrimoine et de l'état d'endettement des communes.

Elle comprend :

- > Le bilan, décrivant la situation patrimoniale
- > Le compte de résultat, décrivant le résultat financier

### LIEN ENTRE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE ET LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Les deux comptabilités coexistant depuis 1995, la même information est injectée dans deux « circuits comptables » différents.

Alors que la comptabilité budgétaire se concentre sur la partie amont des flux financiers (en démarrant de la prévision budgétaire), la comptabilité générale en cible la partie aval (jusqu'à la phase finale du paiement ou de recouvrement).

Sur le plan technique, le lien entre les deux comptabilités se fait via le code économique, au moment où la dépense est imputée ou la recette enregistrée.

Source : Dessoy (2009)

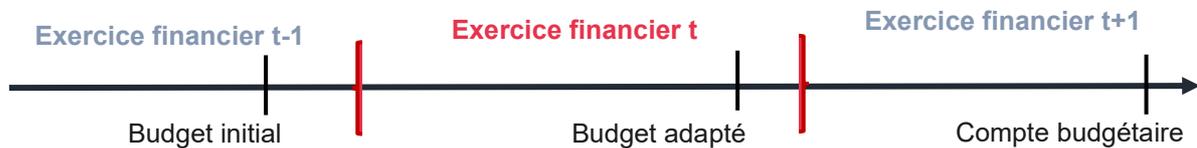
## 4.3. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Le **budget** est un document annuel **prévoyant les montants de toutes les recettes pouvant être réalisées et de toutes les dépenses pouvant être engagées** dans l'année. Celui-ci est voté par le Conseil communal et soumis pour approbation à l'autorité de tutelle des communes bruxelloises, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Conseil communal peut apporter des modifications au budget au cours de l'exercice, notamment s'il doit assumer des dépenses imprévues.

Le **compte budgétaire** reflète l'exécution du budget et de ses modifications. Il reprend donc **toutes les recettes et dépenses effectivement réalisées** au cours de l'année considérée.

Contrairement au budget, le compte budgétaire reflète la réalité des recettes et dépenses effectuées au cours de l'année, seuls les chiffres de celui-ci seront donc présentés dans les tableaux sur les finances des pouvoirs locaux bruxellois.

Ci-dessous, une ligne du temps reflétant le moment de publication des documents relatifs à l'exercice financier t :



Les budgets et comptes budgétaires ont une structure similaire et sont composés de ce qu'on appelle deux services distincts : le service ordinaire et le service extraordinaire.

### 4.3.1. Le service ordinaire

Le service ordinaire comprend « l'ensemble des recettes et dépenses qui ont lieu au moins une fois au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette »<sup>12</sup>.

Le service ordinaire est composé des recettes et dépenses ordinaires. Celles-ci peuvent être ventilées selon leur nature (classification économique) ainsi que selon leur destination (ou origine) (classification fonctionnelle). Ces classifications sont exposées ci-dessous.

#### Classification économique

##### Les recettes ordinaires

<b>Recettes ordinaires</b>	<b>Recettes de transferts (dont l'enseignement subventionné)</b>	Fonds et subsides	Dotation générale aux communes*
			Autres fonds et subsides
		Recettes fiscales**	Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP)
			Taxe additionnelle au précompte immobilier (PRI)
			Autres taxes additionnelles
			Taxes locales
	Autres transferts		
	Recettes de prestations (produits des ventes de biens, revenus de locations immobilières, intervention des parents dans les frais scolaires (ex. repas et transports), ...)		
	Recettes de dette (intérêts, dividendes et participations)		

\*La dotation générale aux communes (DGC) est un crédit budgétaire alloué chaque année par le Gouvernement de la RBC aux communes bruxelloises afin d'en assurer le financement général. Ce crédit est réparti entre les communes sur base de critères tels que la superficie totale, la croissance de la population sur 10 ans, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus d'un an, le risque de pauvreté, la population scolaire...

<sup>12</sup> Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances communales*.

**\*\*Les recettes fiscales** se composent d'une part des taxes proprement communales et d'autre part des taxes additionnelles sur une sélection d'impôts régionaux ou fédéraux.

**Les taxes proprement communales** sont des taxes dont les éléments (la base de la taxe, le montant de la taxe, les redevables de la taxe...) sont librement déterminés par la commune, bien que soumis au contrôle du Gouvernement régional bruxellois. Ces taxes comprennent notamment les taxes sur les spectacles et divertissements, les taxes sur les entreprises agricoles, industrielles et commerciales et les taxes sur l'occupation du domaine public.

**Les taxes additionnelles**, quant à elles, sont des centimes additionnels établis par les communes sur une sélection d'impôts fédéraux ou régionaux.

« Les centimes additionnels sont des impôts communaux sans base propre, dont le montant est fixé sous forme de pourcentage d'un autre impôt et qui sont perçus généralement en même temps et selon les mêmes modalités que l'impôt de base auxquels ils s'ajoutent à charge du citoyen. »

Source : Marcq Benoît (2008)

Les taxes additionnelles établies par les communes bruxelloises sont :

- > La **taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP)**, exprimée en pourcentages ;

La taxe additionnelle communale à l'IPP est calculée en appliquant un pourcentage sur l'impôt total, à savoir la somme de l'IPP fédéral et de l'IPP régional.

Exemple : Soit une taxe additionnelle à l'IPP de 6 % pour la commune bruxelloise X. Si l'habitant Y de cette commune doit payer 10 000 euros d'impôts (IPP) à l'État fédéral et à la Région de Bruxelles-Capitale, il devra payer 600 euros supplémentaires à la commune X.

- > La **taxe additionnelle au précompte immobilier (PRI)**, exprimée en centimes ;

Exemple : la commune bruxelloise X établit 3 000 centimes additionnels à la taxe régionale au précompte immobilier. Dès lors, pour chaque euro payé par le propriétaire Y à la Région de Bruxelles-Capitale, le propriétaire devra payer 30 euros supplémentaires à la commune X. La **taxe additionnelle à la taxe sur les automobiles** ;

- > La **taxe additionnelle à la City Tax** (taxe sur les établissements d'hébergement touristique).

#### Les dépenses ordinaires

<b>Dépenses ordinaires</b>	Dépenses de personnel (dont l'enseignement subventionné)	
	Dépenses de fonctionnement (voirie, bâtiments et loyers, frais administratifs...)	
	Dépenses de transferts	Dotations aux zones de police
		Dotations aux zones de CPAS
		Autres transferts (aux hôpitaux publics, ménages, entreprises...)
Dépenses de dette (remboursement périodique des emprunts, charges financières)		



## Remarques

- > La différence entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires est égale au **résultat ordinaire de l'exercice propre**. Celui-ci sera positif si le montant des recettes ordinaires est supérieur à celui des dépenses ordinaires, traduisant une **capacité de financement** des dépenses habituelles et régulières. Dans le cas contraire, le résultat ordinaire de l'exercice propre sera négatif, traduisant un **besoin de financement** de la commune pour exercer ses dépenses habituelles et régulières.
- > Comme pointé par Bruxelles Pouvoirs Locaux dans son focus sur l'état des finances des communes bruxelloises, **les mises en non-valeurs** peuvent avoir un réel impact sur le signe du résultat de l'exercice propre. Les mises en non-valeur concernent les créances enregistrées aux exercices précédents mais jamais encaissées et aujourd'hui considérées comme irrécouvrables. Celles-ci sont alors enregistrées dans les transferts (aux entreprises, au ménages...) des dépenses ordinaires de l'exercice et ont donc un impact négatif sur le résultat de l'exercice propre, bien qu'elles ne soient pas directement liées à cet exercice. C'est pourquoi **le résultat ordinaire de l'exercice propre hors non-valeurs** est également intéressant à analyser.
- > Le montant transmis par les communautés aux communes pour les dépenses d'**enseignement subventionné** étant un transfert d'argent pour une dépense spécifique, celui-ci n'a pas d'impact sur le résultat ordinaire de l'exercice propre. De ce fait, il est intéressant de procéder à **la ventilation des recettes et dépenses ordinaires hors enseignement subventionné**.
- > **Le résultat ordinaire cumulé** est, quant à lui, égal à la somme du résultat ordinaire de l'exercice propre et du résultat ordinaire des exercices antérieurs, augmentée des prélèvements<sup>13</sup> sur les recettes ordinaires et diminuée des prélèvements sur les dépenses ordinaires.

## Classification fonctionnelle

**Les recettes et dépenses ordinaires** peuvent également être ventilées par fonction. Cette classification est plus utile pour les dépenses ordinaires que pour les recettes ordinaires car ces dernières sont principalement classées dans la catégorie « recettes non affectées ».

Ci-dessous, une liste des groupes fonctionnels sur base de laquelle sont ventilées les dépenses ordinaires est présentée :

- > Administration et services généraux
- > Ordre public et sécurité
- > Communication et voiries
- > Commerce et industrie
- > Enseignement
- > Éducation populaire et arts
- > Cultes
- > Sécurité sociale et assistance sociale
- > Aide sociale et familiale

---

<sup>13</sup> Les opérations de prélèvement équivalent à des transferts soit entre les services ordinaire et extraordinaire du budget, soit entre le budget et le fonds de réserve du bilan.

- > Santé et hygiène
- > Logement et urbanisme
- > Dépenses non affectées

### 4.3.2. Le service extraordinaire

Le **service extraordinaire** comprend « l'ensemble des recettes et dépenses qui ont un impact direct et durable sur l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant. Il englobe aussi les prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette »<sup>14</sup>.

Le service extraordinaire comprend les recettes et dépenses extraordinaires. Tout comme pour le service ordinaire, les recettes et dépenses extraordinaires peuvent être ventilées selon leur nature (classification économique) ainsi que selon leur destination (ou origine) (classification fonctionnelle). Ces classifications sont exposées ci-dessous.

#### Classification économique

##### Les recettes extraordinaires

Recettes extraordinaires	Recettes de dette (emprunts)
	Recettes de transferts (subsidés en capital)
	Recettes d'investissements (vente d'actifs)

##### Les dépenses extraordinaires

Dépenses extraordinaires	Dépenses de dette (remboursements anticipés, participations)
	Dépenses de transferts (subsidés en capital)
	Dépenses d'investissements

#### Remarques

- > La différence entre les recettes extraordinaires et les dépenses extraordinaires est égale au **résultat extraordinaire de l'exercice propre**. Celui-ci sera positif si le montant des recettes extraordinaires est supérieur à celui des dépenses extraordinaires, traduisant un impact positif sur le patrimoine communal. Dans le cas contraire, le résultat extraordinaire de l'exercice propre sera négatif.
- > Le **résultat extraordinaire cumulé** est, quant à lui, égal à la somme du résultat extraordinaire de l'exercice propre et du résultat extraordinaire des exercices antérieurs, augmentée des prélèvements<sup>15</sup> sur les recettes extraordinaires et diminuée des prélèvements sur les dépenses extraordinaires.

<sup>14</sup> Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances communales*.

<sup>15</sup> Les opérations de prélèvements équivalent à des transferts soit entre les services ordinaire et extraordinaire du budget, soit entre le budget et le fonds de réserve du bilan.

### Classification fonctionnelle

Les recettes et dépenses extraordinaires peuvent également être ventilées selon leur fonction ou tâche. Les dépenses d'investissement, qui représentent la majeure partie des dépenses extraordinaires, sont particulièrement intéressantes à ventiler par fonction.

Les dépenses d'investissement sont ventilées sur base de la même liste de groupes fonctionnels que les dépenses ordinaires.

## 4.4. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Comme mentionné plus haut, **la comptabilité générale** est une comptabilité en partie double, déterminant la situation patrimoniale à l'aide du bilan et le résultat financier via le compte de résultat.

### 4.4.1. Le bilan et l'endettement

L'endettement communal reflète les ressources mises à disposition de la commune par des tiers. Seules les dettes contractées à plus d'un an et les dettes financières à un an au plus sont considérées dans l'analyse de l'endettement communal. Ces dernières sont des éléments du passif du bilan, dont le tableau est exposé ci-dessous.

Le **bilan** est un concept de stock, photographiant le patrimoine de la commune au 31 décembre de l'exercice. Il se présente comme suit :

Actif : emploi des ressources financières	Passif : origine des ressources
Actifs immobilisés	Fonds propres : Ressources propres
I Immobilisations incorporelles II Patrimoine immobilier et mobilier III Subsidés d'investissements accordés IV Promesses de subsidés à recevoir, prêts V Immobilisations financières	I Capital (initial) II Résultats capitalisés III Résultats reportés IV Réserves a Fonds de réserve ordinaire b Fonds de réserve extraordinaire V Subsidés d'investissements, dons et legs obtenus VI Provisions pour risques et charges
Actifs circulants	Dettes : Ressources mises à disposition par des tiers
VI Stocks VII Créances à un an au plus VIII Opérations pour compte de tiers IX Comptes financiers X Compte de régularisation et d'attente	VII Dettes à plus d'un an VIII Dettes à un an au plus a Dettes financières b Dettes commerciales c Dettes fiscales, salariales et sociales d Dettes diverses IX Opérations pour compte de tiers X Comptes de régularisation et d'attente
<b>TOTAL DE L'ACTIF</b>	<b>TOTAL DU PASSIF</b>

Source : Dessoy (2009)

### 4.4.2. Le compte de résultat

Le second document de la comptabilité générale est le **compte de résultat**.

Celui-ci est un concept de flux, reprenant l'ensemble des charges (opérations ayant appauvri la commune) et des produits (opérations ayant enrichi la commune) ayant eu cours lors de l'exercice. Il se présente comme suit :

Charges	Produits
Charges courantes	Produits courants
Résultat courant = Produits courants - charges courantes	
Charges non décaissées	Produits non encaissés
Résultat non décaissé = Produits non encaissés - charges non décaissées	
Charges exceptionnelles	Produits exceptionnels
Résultat exceptionnel = Produits exceptionnels - Charges exceptionnelles	
Résultat de l'exercice = résultat courant + résultat non décaissé + résultat exceptionnel	

Source : Dessoy (2009)



## Références

- > Belfius (2017), Les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles – Budgets 2017. En ligne
- > <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/07/les-finances-des-pouvoirs-locaux-a-bruxelles-budgets-2017.pdf>
- > Brulocalis, *Les subventions et subsides en faveur des pouvoirs locaux bruxellois*. En ligne  
[http://www.avcb-vsgeb.be/fr/subsides.html?sub\\_id=529](http://www.avcb-vsgeb.be/fr/subsides.html?sub_id=529)
- > Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Les acteurs locaux à Bruxelles*. En ligne
- > <http://pouvoirs-locaux.brussels/acteurs>
- > Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*. En ligne
- > <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/finances>
- > Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Fiscalité communale*. En ligne
- > <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/fiscalite>
- > Bruxelles Pouvoirs Locaux (2017), *État des finances des communes bruxelloises 2012-2016*. En ligne
- > <http://pouvoirs-locaux.brussels/fichiers/focus-fr.pdf>
- > Commission européenne (2013), *Système européen des comptes - SEC 2010*. En ligne
- > <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>
- > Dessoy Arnaud (2009), *La comptabilité des pouvoirs locaux en Belgique : entre tradition et modernité*, Service Public Fédéral Finances. En ligne
- > [https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb\\_2009\\_Q1f\\_Dessoy.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb_2009_Q1f_Dessoy.pdf)
- > Marcq Benoît (2008), *Additionnels à l'impôt des personnes physiques. Le législateur au secours des communes*, Brulocalis.
- > Service Public Fédéral Belge, *Calcul du précompte immobilier*. En ligne
- > [https://www.belgium.be/fr/logement/achat\\_et\\_vente/precompte\\_immobilier/calcul](https://www.belgium.be/fr/logement/achat_et_vente/precompte_immobilier/calcul)
- > Service Public Fédéral Finances (2017), *Memento fiscal – N°29*. En ligne
- > [https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken\\_SD/FM\\_MF\\_TS\\_StM/MF2017\\_V01\\_compl\\_et.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken_SD/FM_MF_TS_StM/MF2017_V01_compl_et.pdf)



## 5. FINANCES DES CPAS BRUXELLOIS

### 5.1. INTRODUCTION

L'**Institut des Comptes Nationaux (ICN)**, qui établit les statistiques de finances publiques conformes au Système européen des comptes nationaux et régionaux<sup>16</sup> (SEC 2010), publie les statistiques sur les recettes et dépenses de **l'ensemble des administrations locales de Belgique**. Depuis septembre 2013, l'ICN publie également une estimation du solde de financement<sup>17</sup> des administrations locales, par autorité de tutelle et type d'administration (communes, CPAS, ...). L'ICN conseille cependant d'interpréter ces données avec prudence car le taux de couverture des administrations est parfois faible. Ces données, qui ne sont, à ce jour, pas publiées sur le site de l'IBSA, peuvent être consultées via le lien suivant : <https://www.nbb.be/doc/dq/f/cnap.htm>

**Les Pouvoirs locaux compétents en Région de Bruxelles-Capitale (RBC)** sont des institutions publiques qui jouent un rôle important dans la vie des citoyens bruxellois via la mise en place de mesures d'aide sociale, de santé, de collecte des déchets, de sécurité, de gestion des voiries communales, d'énergie...

En Région de Bruxelles-Capitale, les pouvoirs locaux sont les 19 communes, les 19 Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), les 6 zones de police ainsi que d'autres entités classées dans le secteur public telles que les nombreuses régies et ASBL communales et les intercommunales.

Selon une étude de Belfius sur les finances des pouvoirs locaux<sup>18</sup> à Bruxelles, les CPAS absorbent plus d'un quart des dépenses des pouvoirs locaux. Après les communes, qui en absorbent plus de la moitié, ils détiennent donc la plus grande part de ces dépenses.

Les CPAS bruxellois sont soumis à une autorité de tutelle, le collège réuni de la Commission Communautaire Commune (COCOM). Ce dernier vérifie d'une part que les CPAS respectent bien la loi et d'autre part que leurs actions ne violent pas l'intérêt général. Les CPAS ont pour mission d'assurer que tous les citoyens mènent une vie conforme à la dignité humaine. Ils apportent ainsi une aide financière, médicale, matérielle, socioprofessionnelle... aux citoyens défavorisés de la commune, qui ne peuvent plus bénéficier d'autres interventions de la sécurité sociale.

**Bruxelles Pouvoirs Locaux**, qui récolte les documents financiers auprès des 19 CPAS bruxellois, fournit les données nécessaires à la confection des tableaux sur les finances des CPAS à l'IBSA.

### 5.2. LES FINANCES DES CPAS

La comptabilité des CPAS bruxellois est essentiellement régie par le Règlement Général de la Comptabilité des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce règlement est assez proche de celui propre à la comptabilité des communes bruxelloises, tout en tenant compte des spécificités des CPAS.

<sup>16</sup> Le SEC 2010 définit au niveau européen les règles de comptabilité nationale à suivre pour fournir une description quantitative cohérente, fiable et comparable des activités économiques des États membres de l'Union européenne.

<sup>17</sup> Le solde de financement d'une administration publique correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de cette administration. Un solde positif traduit une capacité de financement de l'administration alors qu'un solde négatif traduit un besoin en financement de celle-ci.

<sup>18</sup> Seuls les communes, les CPAS et les zones de police sont considérés.

La comptabilité des CPAS comprend, depuis 1998, deux piliers complémentaires :

- > **La comptabilité budgétaire** qui est une comptabilité en partie simple (enregistrement de l'opération sur un seul compte) des flux annuels de recettes et de dépenses. Elle comprend :
  - le budget
  - le compte budgétaire de l'exercice financier, qui correspond à une année civile
- > **La comptabilité générale** qui est une comptabilité en partie double (enregistrement de l'opération à la fois au débit du compte recevant les flux et au crédit du compte d'où proviennent les flux). Celle-ci est venue compléter la comptabilité budgétaire en 1995 afin de donner une vision claire de la valorisation du patrimoine et de l'état d'endettement des communes.

Elle comprend :

- > Le bilan, décrivant la situation patrimoniale
- > Le compte de résultat, décrivant le résultat financier

### LIEN ENTRE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE ET LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Les deux comptabilités coexistant depuis 1995, la même information est injectée dans deux « circuits comptables » différents.

Alors que la comptabilité budgétaire se concentre sur la partie amont des flux financiers (en démarrant de la prévision budgétaire), la comptabilité générale en cible la partie aval (jusqu'à la phase finale du paiement ou de recouvrement).

Sur le plan technique, le lien entre les deux comptabilités se fait via le code économique, au moment où la dépense est imputée ou la recette enregistrée.

Source : Dessoy (2009)

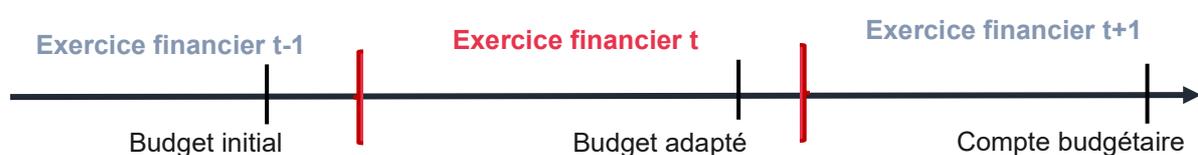
## 5.3. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Le **budget** est un document annuel **prévoyant les montants de toutes les recettes pouvant être réalisées et de toutes les dépenses pouvant être engagées** dans l'année. Celui-ci est voté par le conseil de l'action sociale et soumis pour approbation au conseil communal et, en même temps, envoyé au Collège réuni. Le conseil de l'action sociale peut apporter des modifications au budget au cours de l'exercice, notamment s'il doit assumer des dépenses imprévues.

Le **compte budgétaire** reflète l'exécution du budget et de ses modifications. Il reprend donc **toutes les recettes et dépenses effectivement réalisées** au cours de l'année considérée.

Contrairement au budget, le compte budgétaire reflète la réalité des recettes et dépenses effectuées au cours de l'année, seuls les chiffres de celui-ci seront donc présentés dans les tableaux sur les finances des CPAS bruxellois.

Ci-dessous, une ligne du temps reflétant le moment de publication des documents relatifs à l'exercice financier t :



Les budgets et comptes budgétaires des CPAS bruxellois ont une structure similaire et sont composés de ce qu'on appelle deux services distincts : le service d'exploitation et le service d'investissement. Ceux-ci sont comparables, respectivement, aux services ordinaire et extraordinaire de la comptabilité communale.

### 5.3.1.1. Le service d'exploitation

Le service d'exploitation comprend « l'ensemble des recettes et dépenses qui se produisent au moins une fois au cours de l'exercice financier et qui assurent au centre des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris la charge des intérêts de la dette »<sup>19</sup>.

Le service d'exploitation est composé des recettes et dépenses d'exploitation. Celles-ci peuvent être ventilées selon leur nature (classification économique) ainsi que selon leur destination ou origine (classification fonctionnelle). Ces classifications sont exposées ci-dessous.

#### Classification économique

##### Les recettes d'exploitation

Recettes d'exploitation	Recettes de transferts	Dotation communale*	Dotation communale hors restructuration des hôpitaux
			Dotation communale propre à la restructuration des hôpitaux
		Aide sociale	
		Fonds spécial de l'aide sociale**	
		Autres transferts	
		Recettes de prestations (ex. prestations administratives, techniques, sociales ou médicales)	
	Produits financiers (ex. intérêts créditeurs)		

\*La dotation communale correspond à une couverture du déficit d'un CPAS par la commune. La dotation communale d'une année est calculée sur base de la différence entre les recettes et dépenses totales (exploitation et investissement) du centre pour cette année.

\*\*Le fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) est un montant prélevé sur la dotation générale versée aux communes et alloué chaque année par le collège réuni de la COCOM aux CPAS pour en assurer le financement général. Celui-ci est réparti entre les CPAS bruxellois sur base des mêmes critères que ceux de la Dotation Générale versée aux communes par le gouvernement de la RBC. La clé de répartition du FSAS dépend donc notamment de la superficie totale, de la croissance de la population sur 10 ans, du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus d'un an, du risque de pauvreté...

<sup>19</sup> Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*.



### Les dépenses d'exploitation

Dépenses d'exploitation	Dépenses de personnel (ex. salaires, pécules de vacances, charges de pensions)
	Dépenses de fonctionnement (ex. loyers, honoraires)
	Dépenses de redistribution (ex. revenu d'intégration sociale, aide sociale pour la mise à l'emploi)
	Charges financières (ex. intérêts, remboursement périodique des emprunts)

### Remarques

- > La différence entre les recettes d'exploitation et les dépenses d'exploitation est égale au **solde d'exploitation de l'exercice propre**. Celui-ci sera positif si le montant des recettes d'exploitation est supérieur à celui des dépenses d'exploitation, traduisant une **capacité de financement** des dépenses habituelles et régulières. Dans le cas contraire, le solde d'exploitation de l'exercice propre sera négatif, traduisant un **besoin de financement** du centre pour exercer ses dépenses habituelles et régulières.
- > La **facturation interne** au sein du service d'exploitation impliquant à la fois une dépense d'exploitation pour un département du CPAS et une recette d'exploitation du même montant pour un autre département, celle-ci n'a pas d'impact sur le solde d'exploitation de l'exercice propre. De ce fait, il est intéressant de procéder à la **ventilation des recettes et dépenses d'exploitation hors facturation interne**.

### Classification fonctionnelle

**Les recettes et dépenses d'exploitation** peuvent également être ventilées par fonction. Cette classification est plus utile pour les dépenses que pour les recettes d'exploitation car ces dernières sont principalement classées dans la catégorie « recettes non affectées ».

Ci-dessous, une liste des groupes fonctionnels sur base de laquelle sont ventilées les dépenses d'exploitation est présentée :

- > Administration et services généraux
- > Aide sociale
- > Maisons de repos
- > Autres (services de consultation et d'information juridique, fonds d'énergie, patrimoine privé...)

#### 5.3.1.2. Le service d'investissement

**Le service d'investissement** comprend « l'ensemble des recettes et dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine du centre, à l'exclusion de son entretien courant. En outre la dépense d'investissement est définie comme la dépense d'acquies un



bien, de livrer des services ou de faire des travaux, dont la durée dépasse une année et enrichit le patrimoine du centre.»<sup>20</sup>

Le service d'investissement comprend les recettes et dépenses d'investissement. Tout comme pour le service d'exploitation, les recettes et dépenses d'investissement peuvent être ventilées selon leur nature (classification économique) ainsi que selon leur destination (ou origine) (classification fonctionnelle). Ces classifications sont exposées ci-dessous.

## Classification économique

### Les recettes d'investissement

Recettes d'investissement	Recettes d'intervention (ex. subsides pour la création, la rénovation et la transformation de bâtiments)
	Recettes d'aliénation (vente)
	Recettes de financement (ex. remboursement de crédits et autres participations)

### Les dépenses d'investissement

Dépenses d'investissement	Dépenses de transferts
	Dépenses d'investissement (ex. achat de mobilier, de matériel et de véhicules)
	Dépenses de dette (ex. remboursement périodique des emprunts)

## Remarques

- > La différence entre les recettes et dépenses d'investissement est égale au **solde d'investissement de l'exercice propre**. Celui-ci sera positif si le montant des recettes d'investissement est supérieur à celui des dépenses d'investissement, traduisant un impact positif sur le patrimoine du centre. Dans le cas contraire, le solde d'investissement de l'exercice propre sera négatif.
- > La **facturation interne** au sein du service d'investissement impliquant à la fois une dépense d'investissement pour un département du CPAS et une recette d'investissement du même montant pour un autre département, celle-ci n'a pas d'impact sur le solde d'investissement de l'exercice propre. De ce fait, il est intéressant de procéder à la **ventilation des recettes et dépenses d'investissement hors facturation interne**.

## Classification fonctionnelle

Les recettes et dépenses d'investissement peuvent également être ventilées selon leur fonction ou tâche.

Les dépenses d'investissement sont ventilées sur base de la même liste de groupes fonctionnels que les dépenses d'exploitation :

- > Administration générale
- > Aide sociale

<sup>20</sup> Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*.



- > Maisons de repos
- > Autres (services de consultation et d'information juridique, fonds d'énergie, patrimoine privé...)

## 5.4. La comptabilité générale

Comme mentionné plus haut, **la comptabilité générale** est une comptabilité en partie double, déterminant la situation patrimoniale à l'aide du bilan et le résultat financier via le compte de résultat.

### 5.4.1. Le bilan et l'endettement

L'endettement des CPAS reflète les ressources mises à disposition du CPAS par des tiers. Seules les dettes contractées à plus d'un an (VII) et les intérêts des emprunts, des locations-financements et emphytéoses (partie de VIII.a) sont considérées dans l'analyse de l'endettement des CPAS. Ces dernières sont des éléments du passif du bilan, dont le tableau est exposé ci-dessous.

Le **bilan** est un concept de stock, photographiant le patrimoine de la commune au 31 décembre de l'exercice. Il se présente comme suit :

Actif : emploi des ressources financières	Passif : origine des ressources
<b>Actifs immobilisés</b>	<b>Fonds propres : Ressources propres</b>
I Immobilisations incorporelles II Patrimoine immobilier et mobilier III Subsidés d'investissements accordés IV Promesses de subsidés à recevoir, prêts V Immobilisations financières	I Capital (initial) II Résultats capitalisés III Résultats reportés IV Réserves a Fonds de réserve ordinaire b Fonds de réserve extraordinaire V Subsidés d'investissements, dons et legs obtenus VI Provisions pour risques et charges
<b>Actifs circulants</b>	<b>Dettes : Ressources mises à disposition par des tiers</b>
VI Stocks VII Créances à un an au plus VIII Opérations pour compte de tiers IX Comptes financiers X Compte de régularisation et d'attente	VII Dettes à plus d'un an VIII Dettes à un an au plus a Dettes financières b Dettes commerciales c Dettes fiscales, salariales et sociales d Dettes diverses IX Opérations pour compte de tiers X Comptes de régularisation et d'attente
<b>TOTAL DE L'ACTIF</b>	<b>TOTAL DU PASSIF</b>

Source : Dessoy (2009)

### 5.4.2. Le compte de résultat

Le second document de la comptabilité générale est le **compte de résultat**.

Celui-ci est un concept de flux, reprenant l'ensemble des charges (opérations ayant appauvri le CPAS) et des produits (opérations ayant enrichi le CPAS) ayant eu cours lors de l'exercice. Il se présente comme suit :

Charges	Produits
Charges courantes	Produits courants
Résultat courant = Produits courants - charges courantes	
Charges non décaissées	Produits non encaissés
Résultat non décaissé = Produits non encaissés - charges non décaissées	
Charges exceptionnelles	Produits exceptionnels
Résultat exceptionnel = Produits exceptionnels - Charges exceptionnelles	
Résultat de l'exercice = résultat courant + résultat non décaissé + résultat exceptionnel	

Source : Dessoy (2009)

## Références

- > Belfius (2017), Les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles – Budgets 2017. En ligne <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/07/les-finances-des-pouvoirs-locaux-a-bruxelles-budgets-2017.pdf>
- > Brulocalis, *Les subventions et subsides en faveur des pouvoirs locaux bruxellois*. En ligne [http://www.avcb-vsgeb.be/fr/subsides.html?sub\\_id=529](http://www.avcb-vsgeb.be/fr/subsides.html?sub_id=529)
- > Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Les acteurs locaux à Bruxelles*. En ligne <http://pouvoirs-locaux.brussels/acteurs>
- > Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*. En ligne <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/finances>
- > Commission européenne (2013), *Système européen des comptes - SEC 2010*. En ligne <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>
- > Dessoy Arnaud (2009), *La comptabilité des pouvoirs locaux en Belgique : entre tradition et modernité*, Service Public Fédéral Finances. En ligne [https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb\\_2009\\_Q1f\\_Dessoy.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb_2009_Q1f_Dessoy.pdf)
- > Service Public Fédéral Finances (2017), *Memento fiscal – N°29*. En ligne [https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken\\_SD/FM\\_MF\\_TS\\_StM/MF2017\\_V01\\_complet.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken_SD/FM_MF_TS_StM/MF2017_V01_complet.pdf)