

Finances publiques – Méthodologie

1. INTRODUCTION	2
2. LES FINANCES DES CPAS.....	3
2.1 LA COMPTABILITÉ BUDGETAIRE	3
A. <i>Le service d'exploitation</i>	4
B. <i>Le service d'investissement</i>	6
2.2 LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE	8
A. <i>Le bilan et l'endettement</i>	8
B. <i>Le compte de résultat</i>	9
3. RÉFÉRENCES	10

1. INTRODUCTION

L'Institut des Comptes Nationaux (ICN), qui établit les statistiques de finances publiques conformes au Système européen des comptes nationaux et régionaux¹ (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 financement² 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 locaux³ 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.

¹ 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.

² 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.

³ Seuls les communes, les CPAS et les zones de police sont considérés.

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.

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 :
 - o le budget
 - o 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 :
 - o Le bilan, décrivant la situation patrimoniale
 - o 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)

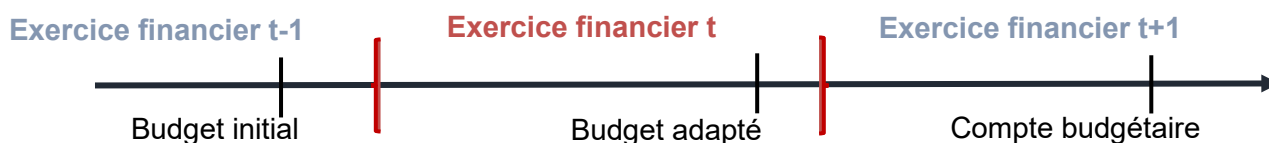
2.1 La comptabilité budgétaire

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.

A. 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 »⁴.

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

⁴ Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*.

***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...

- 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...)

B. 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'acquérir un bien, de livrer des services ou de faire des travaux, dont la durée dépasse une année et enrichit le patrimoine du centre.»⁵

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.

⁵ Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*.

- **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

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

2.2 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.

A. 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	
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	
TOTAL DE L'ACTIF		TOTAL DU PASSIF	

Source : Dessoy (2009)

B. 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)

3. 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-vsqb.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>

Desoy 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_Desoy.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