

Comptes des pouvoirs locaux et normes SEC-2010

Le système européen des comptes nationaux (SEC) constitue le cadre de référence pour l'établissement des statistiques des finances publiques. Celle-ci sont notamment sollicitées dans le cadre du monitoring budgétaire européen et du Pacte de stabilité et de croissance. Ces normes comptables, dont la vocation initiale est de mesurer l'activité économique d'un pays donné, sont devenues progressivement un instrument d'évaluation des comptes publics. Elles ont été revues dans le cadre du Règlement européen¹ dit «SEC 2010».

Ces normes budgétaires s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques (S13), c'est-à-dire l'administration centrale, les administrations de sécurité sociale, les administrations d'états fédérés et **les administrations locales**. En ce qui concerne ces dernières, le sous-secteur (S1313) comprend: les communes, les provinces, les CPAS, les zones de police et les organismes paraloaux du secteur non marchand.

D'une manière générale, le mode de présentation des recettes et des dépenses (et dès lors le solde qui en découle) repris dans les documents budgétaires des pouvoirs publics s'écartent de manière significative des données macroéconomiques figurant dans les comptes nationaux établis selon les normes SEC-2010.



¹ Règlement UE N° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.



Des différences comptables plus significatives pour les pouvoirs locaux

Pour les pouvoirs locaux, la clé de passage vers les normes SEC-2010 a des répercussions proportionnellement plus importantes¹ que les autres secteurs des administrations publiques, et ce pour deux raisons principales.

La réglementation relative à la comptabilité des pouvoirs locaux stipule la règle essentielle de la séparation des services ordinaire et extraordinaire (cf. fiche 9):

- les recettes et les dépenses des services ordinaire et extraordinaire ne peuvent être confondues,
- les dépenses de chaque service sont équilibrées par des recettes de même nature,
- les recettes extraordinaires ne peuvent servir à la couverture des dépenses ordinaires.

Cette contrainte découle d'un principe de saine gestion selon lequel il convient ne pas s'endetter à long terme pour couvrir des dépenses quotidiennes².

Dans le système statistique du SEC-2010, les opérations économiques sont réparties selon une séquence de comptes hiérarchisés qui débouchent finalement sur un solde de financement (ce dernier correspondant au solde du compte de capital). Contrairement à la comptabilité des pouvoirs locaux, le **solde de financement** intègre donc à la fois les opérations d'exploitation et de capital.

Les pouvoirs locaux ont recours au système d'imputation dit de l'exercice de sorte que la comptabilité des pouvoirs locaux distingue systématiquement les opérations relatives à **l'exercice proprement** dit et celles ayant trait aux **exercices antérieurs** (cf. fiche 9). La contrainte d'équilibre budgétaire telle que prévue par la loi communale porte sur l'exercice global (c.-à-d. en tenant également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs ainsi que des prélèvements de ou en faveur des fonds de réserves). Dans le cadre conceptuel du

SEC-2010, on raisonne par contre exclusivement sur les opérations de l'exercice considéré, ce qui ne permet pas aux pouvoirs locaux de compenser un déficit temporaire en faisant appel aux réserves ou au résultat reporté.

Enfin, une différence fondamentale concerne les **opérations financières** qui sont comptabilisées en recettes (ex.: produit d'emprunt, vente de participation) ou en dépenses (remboursement du capital d'un emprunt) par les pouvoirs locaux et font donc partie intégrante de leurs soldes budgétaires, alors que dans le cadre du SEC-2010, elles sont exclues du compte de capital mais font l'objet d'une comptabilisation distincte dans les comptes financiers.

Le poids prépondérant des investissements locaux

La caractéristique des pouvoirs locaux est de porter une part prépondérante des investissements publics. Dans les 27 pays membres de l'Union européenne, les pouvoirs locaux sont en effet à la base de près de 45% des investissements publics. Cette proportion est moindre en Belgique (entre 25% et 30%), car les entités fédérées prennent également un part significative des investissements à leur charge.

Par rapport à leur niveau de dépenses totales, les dépenses d'investissement (formation brute de capital fixe) représentent une proportion de près de 10% pour les pouvoirs locaux, contre 7,3% pour les entités fédérées et moins de 2% seulement pour l'État fédéral.

Il est clair que le rôle central des investissements pour les pouvoirs locaux couplé à la non-prise en compte des opérations financières (c.-à-d. de la principale source de financement des investissements) exerce un impact déterminant sur les soldes exprimés selon les normes SEC-2010 par rapport à ceux dégagés par la comptabilité communale.

¹ Du moins pour les pouvoirs locaux en Wallonie et en Région bruxelloise qui appliquent toujours la NCC.

² Cette contrainte comptable appelée «règle d'or» est d'application sous une forme comparable par les pouvoirs locaux de la majorité des pays européens.



Néanmoins, sur la base des dernières statistiques publiées par l'Institut des Comptes Nationaux (avril 2024), les pouvoirs locaux présentent un solde de financement proche de l'équilibre depuis 2019 (cf. graphique). Le poids prépondérant des investissements locaux n'est pas spécifique à la Belgique mais s'observe dans les différents États membres. Il en résulte que les pays qui ont intégré de manière formelle les pouvoirs locaux dans la

trajectoire budgétaire (pacte interne de stabilité) ont généralement prévu des mécanismes qui assouplissent les normes de manière à conserver un potentiel d'investissement par les pouvoirs locaux. Ceux-ci prennent la forme par exemple d'un lissage pluriannuel des objectifs budgétaires, ou de système de dérogations partielles de l'objectif pour les dépenses d'investissement.

Besoin (-) ou capacité (+) de financement des administrations publiques (en % du PIB)



Besoin (-) ou capacité (+) de financement des administrations locales (en % du PIB)

