

Nouveautés méthodologiques

1. Établissement des statistiques du secteur des pouvoirs locaux

L'amélioration de la qualité des comptes des pouvoirs locaux a été l'une des grandes préoccupations de l'ICN et d'Eurostat au cours de ces dernières années. Dans les recommandations qu'il a formulées à la suite de la visite de dialogue en amont qu'il a effectuée du 5 au 7 mars 2012, Eurostat formulait comme point d'action que pour septembre 2013, les comptes 2012 des pouvoirs locaux belges soient établis sur la base d'une couverture exhaustive des comptes des administrations faisant partie de ce sous-secteur ¹.

Pour satisfaire à ce point d'action, l'ICN a fait savoir aux autorités de tutelle qu'elles devaient fournir les données des comptes disponibles fin août pour les administrations locales dont elles étaient responsables. Toutes les autorités de tutelle se sont conformées à cette demande et ont fourni des données complémentaires, ce qui a permis de baser les comptes des pouvoirs locaux établis par l'ICN sur les comptes individuels. L'ICN apprécie vivement les progrès que les autorités de tutelle ont réalisés cette année et les années précédentes au niveau de la mise à disposition des données de base.

Le taux de couverture des données disponibles n'est pas exhaustif, mais les données disponibles donnent lieu à une importante révision à la baisse du solde enregistré par les pouvoirs locaux en 2012.

Cette révision montre que pour réduire les révisions du solde de financement du secteur des pouvoirs locaux, l'ICN doit pouvoir se fonder sur les données des comptes des administrations locales individuelles, et ce avant même la première notification qui suit la clôture de l'exercice (fin mars). L'initiative qu'a prise la Région wallonne en ce qui concerne la fourniture des données des comptes des administrations locales, et en particulier la fourniture, prévue à la fin de février 2014, des comptes 2013 provisoires, permettra, si elle est bien suivie, d'améliorer encore la qualité des comptes des administrations publiques. L'ICN est d'avis que pour éliminer totalement l'incertitude qui plane aujourd'hui encore sur les statistiques de finances locales, toutes les autorités de tutelle devraient à relativement court terme être en mesure de garantir un tel reporting à l'ICN.

¹ « For municipalities, Public Social Assistance Centres (CPAS), and other primary public entities: to obtain an exhaustive coverage of the accounts of all entities at T+9 months. This should be in place in September 2013. »

1.1 Données fournies¹

Depuis la publication de mars dernier, le taux de couverture des communes a augmenté de 10 points de pourcentage pour l'année 2011, de sorte qu'il atteint, sur la base du nombre d'habitants, 96,4 %. Toutes les régions ainsi que la Communauté germanophone ont également consenti des efforts pour fournir les données disponibles pour 2012. À 53,4 %, le taux de couverture global est encore relativement bas.

TABLEAU 4 TAUX DE COUVERTURE DES COMMUNES SUR LA BASE DU NOMBRE D'HABITANTS

| | Données disponibles pour la publication en mars 2013 | | | Données disponibles pour la publication en septembre 2013 | | |
|------------------------|--|---------|------|---|---------|---------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Communes bruxelloises | 100,0 % | 90,2 % | - | 100,0 % | 100,0 % | 20,9 % |
| Communes flamandes | 99,8 % | 85,0 % | - | 99,8 % | 95,5 % | 55,0 % |
| Communes wallonnes | 95,3 % | 86,1 % | - | 95,3 % | 96,8 % | 60,1 % |
| Communes germanophones | 100,0 % | 100,0 % | - | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Communes belges | 98,4 % | 86,0 % | - | 98,4 % | 96,4 % | 53,4 % |

Source: ICN

En ce qui concerne les CPAS, les progrès réalisés en matière de fourniture des données sont moins importants, sauf en Région wallonne, où une très sensible remontée a été enregistrée.

TABLEAU 5 TAUX DE COUVERTURE DES CPAS SUR LA BASE DU NOMBRE D'HABITANTS

| | Données disponibles pour la publication en mars 2013 | | | Données disponibles pour la publication en septembre 2013 | | |
|--------------------|--|---------|------|---|---------|---------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| CPAS bruxellois | 88,9 % | 68,9 % | - | 88,9 % | 68,9 % | - |
| CPAS flamands | 86,9 % | 81,1 % | - | 86,9 % | 81,1 % | - |
| CPAS wallons | 82,2 % | 57,2 % | - | 82,2 % | 87,1 % | 60,4 % |
| CPAS germanophones | 100,0 % | 100,0 % | - | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| CPAS belges | 85,7 % | 72,4 % | - | 85,7 % | 81,8 % | 19,7 % |

Source: ICN

Le taux de couverture des zones de police locale n'a progressé que de manière limitée pour l'exercice 2011. Le taux de couverture atteint pour les dernières années demeure encore trop faible pour permettre une ventilation par région².

TABLEAU 6 TAUX DE COUVERTURE DES ZONES DE POLICE SUR LA BASE DE LA MASSE SALARIALE TOTALE COMMUNIQUÉE À L'ONSSAPL

| | Données disponibles pour la publication en mars 2013 | | | Données disponibles pour la publication en septembre 2013 | | |
|-----------------|--|--------|------|---|--------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Zones de police | 85,4 % | 37,5 % | - | 85,4 % | 45,7 % | - |

Source: ICN

¹ Les taux de couverture présentés ici reflètent les données utilisées pour établir les statistiques. Faute de temps, un nombre limité de données relatives aux CPAS bruxellois n'ont pas pu être traitées. Les statistiques établies font par ailleurs abstraction des comptes 2012 de l'une des zones de police. S'agissant des provinces, les données de deux provinces wallonnes étaient disponibles.
² L'absence de données pour les zones de police est dans une large mesure compensée par l'utilisation des données de l'ONSSAPL relatives à la masse salariale puisque celles-ci constituent environ 83 % des dépenses totales des zones de police.

La fourniture de données supplémentaires a amélioré la qualité des statistiques en 2011. Pour 2012, en ce qui concerne les pouvoirs locaux, les données fournies ont permis, sur la base de la méthode de l'échantillon constant, de fonder les comptes des communes et des CPAS wallons sur les comptes réels, ce qui représente un progrès important par rapport au passé puisque la méthode utilisée impliquait notamment un grand degré d'incertitude quant à l'ampleur des investissements. Compte tenu de la divergence entre les différentes entités au niveau des taux de couverture, les chiffres doivent être interprétés avec prudence.

Pour ce qui est des autres entités pour lesquelles les comptes disponibles étaient inexistantes ou insuffisants, tels les CPAS flamands et bruxellois, les zones de police locale et les provinces, les évolutions observées dans les autres régions en 2012 ont été extrapolées, ou les agrégats ont été estimés sur la base d'autres sources de données (comme l'ONSSAPL, les budgets, etc.). Cette méthode n'est certes pas idéale, et les résultats doivent dès lors a fortiori être considérés comme des indications aussi longtemps que les chiffres ne reposent pas sur les comptes effectifs.

2. Apports de capitaux

Compte tenu des compléments d'informations reçus au mois de juillet, l'ICN a décidé de requalifier des opérations d'octrois de crédits et prises de participations dites «codes 8» de la Région wallonne pour les années 2009-2012 qui avaient été considérées dans un premier temps par l'ICN comme des dépenses, faute d'informations suffisantes. Ces opérations ont trait au renforcement des moyens financiers des Invests, aux garanties octroyées en mission déléguée par la Sowalfin, et au renforcement des investissements publics à l'intervention de la SOFIPOLE.

Une meilleure compréhension des modes d'intervention des Invests a par ailleurs conduit l'ICN à reclasser les neuf Invests dans le périmètre de la Région wallonne, compte tenu de la décision d'Eurostat sur le classement sectoriel des trois sociétés régionales d'investissement et du traitement des institutions financières captives publiques dans le SEC2010¹.

Hormis une participation symbolique du secteur privé dans le capital des Invests, le financement des Invests est exclusivement assuré par la Région wallonne sous la forme d'avances assorties d'un système d'abandon provisoire de créances dont le but est de lisser l'impact comptable des éventuelles réductions de valeur enregistrées sur les octrois de crédits et prises de participation des Invests. Par conséquent, les Invests ne peuvent être considérés comme des intermédiaires financiers au sens du SEC 1995, c'est à dire comme des intermédiaires ayant recours au marché financier pour se financer en supportant les risques liés à ce financement. Les Invests poursuivent des objectifs de politique économique (accompagnement des entreprises lors de leur création, leur développement ou leur transmission), sont financés par la Région wallonne et doivent être considérés comme des administrations publiques.

¹ Les institutions financières captives sont des sociétés ou quasi-sociétés qui n'exercent aucune activité d'intermédiation financière ni ne fournissent de services financiers auxiliaires et dont la plus grande partie des actifs ou des passifs ne fait pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts. Les institutions financières captives sous le contrôle du gouvernement se comportent différemment d'une institutions financières privées. Leur but n'est pas la maximisation du profit mais la poursuite d'objectifs de politiques publiques, sous le contrôle du gouvernement. Il s'agit d'une alternative au fait que le gouvernement procède lui-même aux opérations financières, évitant ainsi l'enregistrement des actifs et passifs dans les comptes de l'administration publique, ce qui est en substance largement artificiel dans la mesure où l'institution captive ne peut effectuer qu'une gamme d'activité limitée, ne bénéficie vraisemblablement pas d'une large indépendance et qui du point de vue des risques bénéficie d'une couverture de la part du gouvernement en cas de défaillance en terme de performance. Le SEC 2010 prévoit explicitement que les institutions financières captives, les filiales artificielles et les unités des administrations publiques à vocation spéciale doivent être classées dans le secteur de leur organe de contrôle (SEC2010 2.20 et 2.27).

Les décisions de l'ICN consécutives à la transmission des compléments d'informations par la Région wallonne, consiste:

- à enregistrer les constitutions de réserves mathématiques pour octrois de garanties en mission déléguée par la Sowalfin comme des opérations financières dans les comptes SEC, et à enregistrer les appels de garanties, les récupérations sur sinistres, les commissions reçues et les intérêts sur réserve dans les comptes non financiers de la Région;
- à reclasser les Invests dans le périmètre de la Région wallonne, à enregistrer le renforcement de leurs moyens financiers en opérations internes, les abandons/reprises d'abandons de créances dans les comptes non financiers de la région;
- à enregistrer dans les comptes de la Région l'utilisation de la ligne de crédit dont dispose la SOFIPOLE auprès de la SRIW et non le total des fonds disponibles mis à disposition de la SOFIPOLE pour effectuer ses missions.

3. Fonds de participation

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État (article 58 de la proposition de loi spéciale relative à la réforme de l'État), les régions deviendront compétentes pour les activités du Fonds de participation à partir du 1er juillet 2014 et le Fonds de participation sera dissous. Une structure légère dans laquelle seront gérés les crédits et les participations en cours sera toutefois maintenue durant huit ans.

Le Fonds de participation a comme activité principale l'octroi de crédit aux et la prise de participation dans des petites entreprises, ainsi que l'octroi de crédit à des indépendants et à des titulaires de professions libérales. Ce Fonds fournit en outre des services à d'autres institutions. Cette dernière activité sera normalement progressivement supprimée durant la période transitoire et prendra fin au plus tard le 1er juillet 2022.

Les activités que le Fonds de participation exerce pour d'autres institutions telles que le Fonds de garantie et la Société fédérale de participations et d'investissement se poursuivront pendant quelque temps. Le Fonds de participation continuera également de fournir un soutien administratif et technique à la SCRL Fonds Starters jusqu'au remboursement de l'emprunt obligataire que le Fonds Starters a émis en 2009, après quoi ce Fonds sera dissous et liquidé.

Dans les comptes nationaux, le Fonds de participation fait actuellement partie du sous-secteur des autres intermédiaires financiers, à l'exclusion des sociétés d'assurance et des fonds de pension (S.123).

Le financement du Fonds de participation s'effectue partiellement via le marché par l'emprunt obligataire à hauteur de 106 millions d'euros qui a été émis en 2009 par le Fonds Starters. Cet emprunt obligataire est couvert par une garantie publique générale. L'emprunt obligataire précédent (période 2004-2009) n'était pas couvert par une telle garantie.

Le principal critère pour faire partie du secteur des sociétés financières (S.12), à l'exception des auxiliaires financiers, est, selon le SEC, que les sociétés aient comme fonction principale la fourniture de services d'intermédiation financière. Par intermédiation financière, on entend l'activité par laquelle une unité institutionnelle acquiert des actifs financiers et, simultanément, contracte des engagements pour son propre compte sur un marché (paragraphe 2.32). Pour son propre compte signifie que l'unité institutionnelle n'intervient pas uniquement comme intermédiaire, mais qu'elle supporte elle-même un risque en acquérant des actifs et en contractant des engagements pour son propre compte. Pour les entités publiques, il est essentiel à cet égard que cela soit le cas à la fois à l'actif et au passif. Sur la base des données disponibles, le Fonds de participation n'est financé qu'à hauteur d'un tiers via des fonds de

tiers, qui bénéficient en outre d'une garantie publique. Le risque de financement est finalement assumé par les administrations publiques, et par conséquent il ne peut être considéré que le Fonds supporte les risques lié à son financement¹.

C'est pourquoi l'ICN estime que tant le Fonds de participation que le Fonds Starters doivent être consolidés avec le pouvoir fédéral à partir de l'année 2009, année où la dette garantie par les pouvoirs publics a été émise par le Fonds Starters. La dette du Fonds Starters (106 millions d'euros) accroît la dette du pouvoir fédéral.

4. Universités et hautes écoles

Les universités et hautes écoles belges font partie du secteur des administrations publiques. Jusqu'il y a peu, l'ICN ne disposait pas des comptes de ces établissements, qui ne pouvaient dès lors pas être correctement intégrés aux comptes des administrations publiques. La Communauté française, pour l'exercice 2011, et la Communauté flamande, pour les exercices 2011 et 2012, ont toutes deux transmis des données qui permettent à l'ICN de mieux rendre compte correctement de l'incidence sur le solde de financement selon le SEC de ces établissements. En ce qui concerne la Communauté française, seules les données des universités ont été consolidées; les données des hautes écoles manquent encore.

¹ Par ailleurs, Les revenus issus de ses activités de services, à l'exclusion des transferts des administrations publiques, ne couvrent pas 50 % de ses coûts, si bien qu'une classification dans le secteur des sociétés non financières (S.11) ou comme auxiliaire financier (S.124) est exclue.