

Etat de la question

LE BUDGET COMMUNAL EN WALLONIE

Rim BEN ACHOUR



Novembre **2011**

Introduction	2
A. Cadre légal	3
B. Adoption du budget communal et tutelle.....	4
1. Préparation du budget par le Collège	4
2. Adoption du budget par le Conseil communal.....	5
3. La tutelle sur le budget communal.....	6
C. Principes généraux du droit budgétaire communal	7
1. Les six principes généraux du droit budgétaire	7
2. La « règle d'or » ou l'obligation d'équilibre budgétaire.....	9
D. Les divisions du budget	10
1. Deux services : ordinaire et extraordinaire	11
2. Deux temps : l'exercice propre et les exercices antérieurs	12
3. La classification fonctionnelle et économique.....	12
4. Les annexes.....	13
E. Les recettes.....	13
1. La fiscalité	13
2. Recettes de fonds et subsides	15
3. Les ressources propres.....	16
F. Les dépenses courantes	17
1. Dépenses de personnel et de fonctionnement	17
2. Dépenses de transfert.....	17
3. Dépenses de dette.....	18
4. Dépenses extraordinaires ou dépenses d'investissements.....	18
Conclusion : des finances saines ... si on leur en donne les moyens	19

Introduction

Si la situation financière des communes belges est aujourd'hui globalement maîtrisée et positive, il n'en fut rien jusqu'à la fin des années 80. A cette époque, la situation des pouvoirs locaux était jugée catastrophique, certaines communes se trouvant même en quasi cessation de paiement. Pour redresser la barre, des mesures drastiques, accompagnées d'une reprise partielle de la dette des communes les plus endettées, furent imposées par les autorités de tutelle. Les deux mesures les plus emblématiques furent le strict respect de la « règle d'or budgétaire », à savoir l'obligation de présenter un budget à l'équilibre, et l'imposition de plans de gestion visant au retour rapide à l'équilibre pour les communes bénéficiant de prêts d'aide extraordinaire. L'entrée en vigueur de la « nouvelle comptabilité communale » en 1995, interdisant notamment l'endettement pour financer les dépenses courantes, fut un autre facteur important dans le processus d'assainissement des finances communales.

Cette étude se propose d'analyser les principales règles qui régissent le budget communal. Ce document financier est le plus emblématique dans la mesure où, contrairement aux comptes et au bilan, il revêt une dimension plus politique. En effet, le budget est une autorisation de dépenses et de recettes reflétant le programme et les priorités politiques de la majorité communale.

Après avoir défini le cadre légal du budget communal, nous examinerons la procédure d'adoption marquée par deux types de contrôle : le contrôle essentiellement politique du Conseil communal, organe de décision et de contrôle, et le contrôle de respect de la légalité des autorités de tutelle. Nous passerons ensuite en revue les principes généraux du droit budgétaire communal permettant la transparence et le contrôle. Nous nous attarderons particulièrement sur la « règle d'or budgétaire » et sa mise en œuvre concrète, principe fondamental qui doit empêcher tout dérapage majeur des finances communales. Nous consacrerons un chapitre à la « nouvelle comptabilité communale » et aux divisions budgétaires qu'elle a créées. Enfin, nous examinerons les principaux postes de recettes et de dépenses avant de conclure sur l'avenir des finances communales.

A. Cadre légal

La Constitution consacre, en son article 162, un certain nombre de principes relatifs aux institutions communales et provinciales¹. Parmi ceux-ci figurent l'attribution des matières d'intérêt communal au conseil communal, base de l'autonomie et de la démocratie locale, ainsi que la publicité des budgets et des comptes communaux. **Cela signifie que la Charte fondamentale consacre l'existence des budgets et comptes des pouvoirs locaux, et leur impose le respect de deux grands principes démocratiques : la transparence et la prépondérance d'une assemblée composée de personnes élues directement par le peuple.**

Dans ce même article 162, la Constitution charge le législateur de régler l'organisation, le fonctionnement et la tutelle des communes et provinces. Depuis la réforme institutionnelle de 2002, il s'agit d'une compétence du législateur régional². En Wallonie, ces règles sont regroupées dans **le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD)**³, bien que certains articles de la « nouvelle loi communale », législation en vigueur lorsque la compétence était toujours fédérale, subsistent, portant essentiellement sur la commune à statut spécial de Comines-Warneton. Le livre III de sa première partie traite des finances communales⁴, en fixant les dispositions générales des comptes et budgets (procédure d'adoption, règles comptables, principe de l'équilibre, publicité, recettes et dépenses).

Si la Constitution et le Code de la Démocratie locale déterminent les principes généraux du droit budgétaire communal et en assurent le respect des principes démocratiques, deux autres textes, plus techniques, permettent aux autorités communales d'établir concrètement leurs budget et comptes annuels.

¹ Article 162 : Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. La loi consacre l'application des principes suivants :

1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;

2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales;

4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;

5° la publicité des budgets et des comptes;

6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Parlements de communauté ou de région.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

² Article 6, VIII de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

³ Code de la Démocratie locale et de la décentralisation, éd. Larcier, Bruxelles, 2009.

⁴ De l'article L1311-1 à l'article L1332-26 du CDLD.

Premier document : l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 relatif au règlement général de la comptabilité communale (RGCC)⁵, pris en exécution de l'article L1315-1 du CDLD. Ce dernier définit les règles à suivre en matière de comptabilité et détermine ainsi les obligations et interdictions comptables et budgétaires. Il codifie au niveau wallon les principes de la « nouvelle comptabilité communale », en vigueur en Belgique depuis 1995.

Deuxième document : la circulaire annuelle du Ministre des Pouvoirs locaux relative à l'élaboration des budgets des communes, des CPAS et des provinces fournit une série d'informations techniques nécessaires à l'élaboration des budgets, comme la nomenclature des taxes et fixe un certain nombre de balises, notamment en matière de taxation maximale.

Enfin, le CDLD organise, en exécution de l'article 162 de la Constitution, l'exercice de la tutelle sur les finances communales (cf. infra).

B. Adoption du budget communal et tutelle

Ainsi, le budget communal possède une base constitutionnelle, qui lui impose le respect de principes démocratiques forts. Suivant le principe mis en avant par les révolutionnaires américains de « *no taxation without representation* », le constituant belge, en donnant l'autonomie et le pouvoir fiscal aux communes, a exigé que **le conseil communal, organe élu au suffrage universel direct des citoyens, soit l'organe décisionnel en même temps que l'organe de contrôle en première ligne.**

Ce principe se traduit dans la procédure d'adoption du budget qui peut se résumer comme suit : « Le budget est préparé par le collège, qui le soumet au conseil communal. Seul le conseil a le pouvoir de l'approuver ou de le rejeter. Après approbation par le conseil communal, le budget est transmis au collège provincial, pour approbation. Celui-ci a le pouvoir de majorer, de supprimer ou de réduire certains crédits et d'inscrire d'office au budget les dépenses obligatoires. »⁶

1. Préparation du budget par le Collège

C'est le Collège communal, c'est-à-dire le bourgmestre, les échevins et le président du CPAS qui, en vertu de l'article 12 du règlement général de la comptabilité communale (RGCC), établit le projet de budget après avoir recueilli l'avis d'une commission dans laquelle siègent au moins un membre du collège ainsi que le receveur et secrétaire communaux. Cet avis ne peut porter que sur la légalité et les implications financières à court, moyen et long termes du projet de budget. Ce n'est en aucun cas un avis d'opportunité sur les politiques envisagées.

⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, disponible sur http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/Circulaires/Finances_communales/RGCC_public_14_08_07.pdf

⁶ Michel COLLINGE, *La commune*, éditions du CRISP, Bruxelles, 2006, p.88

Pour réaliser son projet de budget, le collège communal doit tenir compte de trois éléments :

1. Les chiffres financiers de la commune, à savoir le budget de l'année précédente et son niveau d'exécution, les comptes de l'exercice de l'année N-2 et les prévisions de recettes établies par la commune et par les autorités supérieures.
2. La conjoncture et les indicateurs économiques, éléments essentiels dans la confection du budget pour prévoir les futures recettes et dépenses. Ainsi, du niveau d'inflation dépendra l'indexation du traitement du personnel, de la croissance économique dépendront les recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques. Les taux d'intérêts feront varier la charge de la dette. De même, la libéralisation d'un secteur dans lequel la commune est active (le gaz ou l'électricité par exemple) influencera les dividendes des intercommunales concernées.
3. La circulaire régionale annuelle relative à l'élaboration des budgets communaux, qui contient les recommandations quant aux montants qui peuvent être inscrits aux différents postes de recettes (dotations, montant maximum des taxes, niveau maximum d'emprunts, etc.) et de dépenses (niveau d'indexation par exemple).

Avec ces éléments en sa possession, le Collège peut alors s'accorder sur le projet de budget, avec, à côté des dépenses obligatoires, une marge de manœuvre politique plus ou moins large, en fonction de la situation financière générale de la commune et de la conjoncture économique.

2. Adoption du budget par le Conseil communal

Une fois le projet de budget établi, le Collège le transmet au Conseil pour approbation. Théoriquement, le Code de la Démocratie locale, en son article L1312-2, prévoit que le Conseil se réunit chaque année le premier lundi du mois d'octobre pour délibérer sur le budget des recettes et des dépenses. Néanmoins, cette disposition n'est que rarement respectée, la circulaire budgétaire elle-même étant parfois transmise aux communes après la date légale.

L'adoption du budget par le Conseil a lieu à la majorité absolue des suffrages à la suite d'un vote nominatif à voix haute. L'article L1122-26 du CDLD prévoit que le vote du Conseil communal porte sur l'ensemble du budget mais que chacun de ses membres peut exiger un vote séparé sur un ou plusieurs articles ou groupes d'articles. Dans ce cas, le vote sur l'ensemble du budget intervient toujours après les votes partiels. Cette possibilité de vote partiel permet de nuancer la position d'un groupe politique par rapport au budget : sa position globale sur les orientations principales du budget est négative mais il peut vouloir exprimer sa satisfaction par rapport au développement de telle politique ou de tel projet particulier. *A contrario*, il peut vouloir s'opposer à un article budgétaire sans remettre en question son approbation par rapport au budget considéré dans son ensemble.

La publicité du budget est garantie par la Constitution. Cette transparence vaut tant pour les conseillers communaux, qui reçoivent au moins sept jours avant la séance un exemplaire du projet de budget et du rapport sur la politique générale et financière de la commune, que pour la population qui peut prendre

connaissance à la commune du budget et des comptes. Ce principe de publicité fait partie **des principes généraux du droit budgétaire communal qui, ensemble, garantissent au Conseil communal mais également à la population les moyens de lire, comprendre, critiquer et contrôler le budget. En d'autres mots, des principes qui garantissent le caractère démocratique de cet acte fondamental.** Ceux-ci seront examinés dans le chapitre suivant.

3. La tutelle sur le budget communal

Une fois le budget approuvé par le Conseil communal, il est transmis, accompagné des pièces justificatives, au Collège provincial ainsi qu'au Gouvernement wallon. Il n'est pas inutile de rappeler ici **que les communes sont des entités décentralisées qui bénéficient d'une certaine autonomie, mais qui sont soumises à la tutelle, strictement délimitée par la loi, de l'autorité supérieure.** La tutelle sur les budgets des communes wallonnes est réglée par le Code de la démocratie locale, à l'exception de la commune à statut spécial de Comines-Warneton qui est soumise à tutelle spéciale, et des neuf communes germanophones qui relèvent depuis le 1^{er} janvier 2005 à la tutelle de la Communauté germanophone.

Les budgets communaux sont soumis à une tutelle spéciale d'approbation qui est exercée, en vertu de l'article L3131-1, §1 du CDLD, par le Collège provincial. Concrètement, cela signifie que **le budget ne peut être exécuté qu'une fois qu'il a été approuvé par le Collège provincial.** Celui-ci ne peut motiver sa tutelle qu'au regard du respect de la légalité et de la conformité à l'intérêt général. Il a alors 30 jours pour se prononcer à partir de la réception des pièces. En plus de la tutelle d'approbation, le Collège provincial dispose également de l'arme de la possibilité de réformation (article L3132-1, §3 du CDLD), qui l'autorise à inscrire d'autorité des prévisions de recettes et des postes de dépenses, à les diminuer ou à les augmenter ou encore à supprimer et rectifier les éventuelles erreurs matérielles. En vertu des principes démocratiques et du respect de l'autonomie communale, la réformation ne peut être motivée par des questions d'opportunité politique mais uniquement par le respect de la légalité des dépenses et des recettes, de conformité à l'intérêt général et de respect des principes de sincérité et de prudence.

Le gouverneur de la province dispose également d'un recours de légalité s'il estime que le Collège provincial, dans sa mission de tutelle, a violé la loi (article L3133-1).

Quant au Conseil communal, il dispose d'un droit d'« appel » contre une décision défavorable du Collège provincial annulant totalement ou partiellement son budget, à travers le droit de recours auprès du Gouvernement wallon. Il appartient alors à ce dernier d'approuver ou non le budget communal.

Enfin, le Gouvernement wallon a un droit « d'évocation » sur le budget de n'importe quelle commune. Dans ce cas, il informe le Collège provincial ainsi que le Conseil communal dans les 20 jours de la réception des actes qu'il se réserve le droit de statuer définitivement sur le budget de la commune concernée. Ce cas de figure se présente néanmoins rarement.

Ainsi, le budget communal, acte fondamental dans la vie d'une entité politique, est soumis à des contrôles démocratiques, politiques et techniques stricts. Tout d'abord, celui du Conseil communal qui vote le budget et contrôle son exécution. Ensuite, celui du Collège provincial qui possède la tutelle de première ligne et donc le contrôle de légalité et de respect de l'intérêt général. Enfin, celui du Gouvernement wallon qui peut également exercer, sur recours ou par évocation, une tutelle en deuxième ligne. Ces contrôles vérifient notamment le respect des obligations légales dont, comme on va l'examiner dans le chapitre suivant, l'obligation d'équilibre budgétaire.

C. Principes généraux du droit budgétaire communal

Le droit budgétaire communal, comme le droit budgétaire public de façon générale, est régi par un certain nombre de principes « traduits » dans le livre III, de la première partie, du Code de la Démocratie locale et de décentralisation. Concrètement, on dénombre six grands principes, dont le respect garantit au Conseil communal de pouvoir assumer son rôle de décision et de contrôle. A ces six principes de droit budgétaire classique s'ajoute un septième principe, auquel seuls les pouvoirs locaux, parmi les entités publiques du pays, sont soumis : l'équilibre budgétaire.

1. Les six principes généraux du droit budgétaire

Les six principes examinés ci-après ne sont pas seulement applicables au droit budgétaire communal, mais également aux budgets de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés. Ils peuvent faire parfois l'objet d'exceptions, mais nous nous contenterons ici d'exposer le principe sans entrer dans les détails et la technicité budgétaires.

- a. **Le principe de l'annualité de l'exercice** : l'exercice budgétaire communal couvre une période d'un an, allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. De là découle le principe du rattachement d'un crédit à un exercice. C'est l'article L1311-1 du CDLD qui « traduit » ce principe : *« l'exercice financier des communes correspond à l'année civile. Seuls sont considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis à la commune et les engagements pris à l'égard de ses créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés. »*
- b. **Le principe d'universalité** : en vertu de ce principe, toutes les recettes et toutes les dépenses de la commune doivent figurer au budget. En d'autres mots, aucune dépense ne peut être effectuée et aucune recette levée qu'en vertu d'une allocation inscrite au budget. C'est l'article L1311-3 du CDLD. De ce principe, découlent deux conséquences : l'interdiction d'opérer des contractions comptables et l'interdiction d'opérer des compensations, par lesquelles on inscrirait par exemple une recette de 50 si une entreprise doit 150 à la commune au titre de précompte immobilier et la commune lui est redevable de 100 au titre de prestation de travaux publics.

- c. **Le principe d'unité** : il ne peut y avoir qu'un seul budget par commune, même s'il fait l'objet d'une série de divisions. Cela répond à une exigence démocratique : le conseiller communal doit pouvoir disposer, dans ses fonctions de décision et de contrôle, d'un seul document lui permettant d'avoir une vue globale des finances communales plutôt que de devoir regrouper des informations éparses par département scabinal par exemple. Ce principe n'est pas contradictoire avec le fait d'avoir des divisions au budget. L'important est d'avoir un seul budget dans un seul document (cf. infra).
- d. **Le principe de la spécialité** : chaque recette et chaque dépense sont reprises dans un article budgétaire énoncé avec précision et qui constitue, pour les dépenses, une limite maximale (articles L1311-3 et 1311-4 du Code). De plus, les sommes prévues à l'article ne peuvent être affectées qu'à l'objet indiqué : sauf modification budgétaire, une somme affectée à l'achat de matériel informatique ne peut être utilisée pour l'achat de matériel d'outillage. Les modifications budgétaires, qui interviennent en cours d'exercice, permettent d'augmenter ou de diminuer les montants affectés à un article budgétaire. Elles doivent être dûment justifiées et sont soumises aux mêmes procédures que celles applicables au budget lui-même.
- e. **Le principe de publicité** : les budgets communaux sont débattus et approuvés en séance publique par le conseil communal. De plus, chaque citoyen est en droit de prendre connaissance à la maison communale du budget. Ce principe de transparence, sans restriction, est inscrit à l'article 162,5° de la Constitution et aux articles L1122-20 et L1122-23 du Code. Comme l'indique la devise « Publicité sauvegarde du peuple » inscrite sur le fronton de l'Hôtel de Ville de Verviers, il s'agit d'un principe fondamental en démocratie, qui permet le contrôle par l'élu et le citoyen de l'utilisation de l'argent public. Le vote du budget est en effet un acte politique et administratif essentiel de la vie de toute entité publique, qui exige la transparence et la publicité les plus larges possibles.
- f. **Le principe de sincérité et de prudence** : « ces principes participent du bon sens et de l'intégrité qui doivent présider à la gestion des finances publiques ». ⁷ L'arrêté wallon du 5 juillet 2007 relatif au règlement général de comptabilité communale exige ainsi que le budget contienne l'estimation précise de toutes les recettes et dépenses. Il ne peut être question de les sous-estimer ou les surestimer sciemment pour équilibrer son budget ou pour tromper le conseil communal. ⁸

⁷Alain COENEN, *Introduction aux finances des communes et des autres pouvoirs publics locaux wallons*, La Chartre, Bruges, 2008, p.60.

⁸ Des falsifications sciemment commises dans une comptabilité publique constituent un crime de faux en écritures publiques et authentiques, punissables en vertu des articles 194 et 195 du Code pénal.

2. La « règle d'or » ou l'obligation d'équilibre budgétaire

Les pouvoirs locaux sont les seules autorités publiques en Belgique pour lesquelles la « règle d'or budgétaire », dont on parle désormais au niveau des budgets de l'Etat, existe. **En effet, aucune commune (ni province) ne peut présenter un solde déficitaire au budget.** En Wallonie, ce sont les articles L1314-1 et L1314-2, sis dans le chapitre IV du titre III du Livre 1^{er} intitulé « Equilibre budgétaire » qui consacrent ce principe important. L'article L1314-1 précise qu'« **en aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictifs.** »

Comment faut-il entendre cette obligation d'équilibre : porte-t-elle sur chaque exercice annuel ou sur l'exercice global, c'est-à-dire l'addition de tous les exercices antérieurs ? Puisque la loi ne le précise pas, on considère généralement que l'obligation d'équilibre porte sur l'exercice global. Une commune ne peut donc présenter un budget global en déficit, mais elle pourrait, une année, adopter un budget à l'exercice propre en déficit si ses comptes cumulés sont à l'équilibre ou présentent un excédent.

Néanmoins, la Région wallonne, à travers sa circulaire budgétaire à destination des communes et des CPAS, a instauré ce que l'on appelle la « **règle du tiers boni** ». A travers cette dernière, il est recommandé aux communes de ne pas présenter à la tutelle un budget dont le déficit à l'exercice propre dépasse le tiers du boni cumulé des exercices antérieurs. L'objectif de cette règle est de permettre aux communes un peu de souplesse dans leur gestion financière, notamment en cas de difficultés conjoncturelles importantes, tout en évitant une « dilapidation » en un an des surplus accumulés au cours des années antérieures.

Cette obligation d'équilibre des finances locales a pour la première fois été consacrée par un arrêté du Régent du 10 février 1945⁹ qui instituait par la même occasion une tutelle de réformation en cas de non respect de ce principe d'équilibre. Néanmoins, pour diverses raisons, ce principe d'équilibre n'a que peu été respecté, plongeant les grandes villes essentiellement, dans des déficits abyssaux. Ainsi, le déficit cumulé de l'ensemble des communes belges s'élevait en 1983 à 59 milliards de francs belges, soit environ 1,46 milliard d'euros.¹⁰ Des mesures ont alors été prises, notamment dans deux arrêtés de pouvoirs spéciaux de 1982 qui exigeaient le retour à l'équilibre à partir de 1988. Ces deux arrêtés prévoyaient des mesures sur le personnel pour les communes en déficit, déplaçaient le taux des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques jusqu'alors fixé à 6% et rendaient effective la tutelle de réformation. Ils permettaient ainsi à l'Etat « de prendre toutes mesures de nature à diminuer les dépenses ou augmenter les recettes. »¹¹ Ces arrêtés se sont accompagnés d'une reprise partielle, en 1988, de la dette des communes par l'Etat. **Depuis 25 ans, on assiste à un redressement spectaculaire des finances**

⁹ A. COENEN, *op. cit.*, p.60-61.

¹⁰ *Ibidem*, p.63.

¹¹ *Ibidem*, p.62.

communales du pays: d'un déficit de 1,46 milliard d'euros en 1983, on est passé à un excédent de 390 millions d'euros en 1993 et de 1,69 milliard d'euros en 2011, dont 341 millions pour les communes wallonnes¹².

Si la situation financière des communes belges s'est spectaculairement améliorée au cours des deux dernières décennies, il n'en demeure pas moins que la situation reste fragile mais surtout, que la situation commune par commune est fortement contrastée. Ainsi, les communes wallonnes en graves difficultés financières peuvent faire appel au Centre régional d'aide aux communes (CRAC) pour les aider à respecter l'obligation d'équilibre. Créé par le décret du 23 mars 1995, cet organisme pararégional a succédé au Fonds d'Aides au redressement financier des communes créé en 1983 par l'Etat pour octroyer des aides aux communes, sous forme de prêts, en échange de plans d'assainissement drastiques. La Région wallonne a progressivement développé son propre système d'aides, sur le modèle de celui du fédéral. Ainsi, le décret du 3 juin 1993 fixant les principes généraux du plan de gestion des communes et provinces, devenu les articles L3311-1 à L3313-3, détermine les pouvoirs locaux qui sont considérés comme étant « **à finances obérées** ». « Sont considérées comme telles, celles qui ont bénéficié d'emprunts de redressement, celles qui sollicitent l'octroi d'un emprunt de trésorerie ou celles à qui un plan est imposé par le gouvernement en raison du fait que le déficit budgétaire à l'exercice propre excède le tiers du boni global. »¹³ **Ainsi, en échange de prêts d'aide extraordinaire à long terme, de prêts de soudure ou de prêts de trésorerie à court terme¹⁴, tous octroyés par le CRAC, la commune est soumise à un plan de gestion, adopté par le Conseil communal et approuvé par le Gouvernement, qui fixe les grands axes de la politique financière de la commune à cinq ans, dans une perspective de rétablissement de l'équilibre budgétaire global.** Le plan de gestion concerne tous les aspects du budget communal et notamment la gestion du personnel, la fiscalité et les transferts. Le Gouvernement en assure le suivi et en contrôle l'application. **Par un suivi rapproché des communes en difficultés, le Gouvernement wallon et le CRAC préviennent tout dérapage majeur des finances de leurs pouvoirs locaux.**

D. Les divisions du budget

Le 1^{er} janvier 1995, la *nouvelle comptabilité communale*, remplaçant des dispositions datant de 1945, est entrée en vigueur. Cette nouvelle comptabilité introduit un volet de type commercial et industriel à la comptabilité communale. « *Ainsi, depuis cette date, les communes établissent, en plus du budget et du compte budgétaire, un bilan, un compte de résultats et des annexes.* »¹⁵ Comme le résume Alain Coenen¹⁶, le budget communal se compose de :

- deux services : ordinaire et extraordinaire ;
- deux temps : l'exercice propre et les exercices antérieurs ;

¹² Dexia, *Finances locales. Communes et provinces*, juillet 2011, p.3.

¹³ A. COENEN, *op. cit.*, p.324.

¹⁴ Seuls emprunts qu'on peut inscrire au service ordinaire.

¹⁵ Union des Villes et Communes de Wallonie, *Focus sur la commune. 100 fiches pour une bonne gestion communale*, fiche B7 « La nouvelle comptabilité communale », http://www.uvcw.be/no_index/focus/2181.pdf

¹⁶ A. COENEN, *op. cit.*, p.54.

- des fonctions et sous-fonctions ;
- treize groupes économiques ;
- des dizaines d'articles dans chacun des groupes économiques de chacune des fonctions.

Ces divisions du budget ne vont pas à l'encontre d'un principe général du droit budgétaire communal : le principe de l'unité. En effet, celui-ci s'entend comme étant le fait d'avoir un et un seul budget par commune, repris dans un seul document.

1. Deux services : ordinaire et extraordinaire

La définition du service ordinaire est reprise à l'article 1^{er}, 1^o du règlement général de la comptabilité communale (RGCC) : « *L'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent 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.* » **La récurrence et l'absence de dimension patrimoniale sont les principales caractéristiques des opérations du service ordinaire.** Au niveau des dépenses, on retrouve le paiement du personnel, les dotations aux CPAS et aux zones de police, les dépenses de fonctionnement, la charge annuelle du remboursement de la dette (intérêt + capital). En recettes apparaissent les taxes et additionnels perçus, les dividendes versés par les intercommunales et associations dont la commune fait partie ainsi que les dotations accordées par les autorités supérieures.

Selon l'article 1^{er}, 2^o du RGCC le service extraordinaire reprend : « *L'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant ; il comprend également les subsides et 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.* » **Le service extraordinaire regroupe donc tous les éléments qui ont une influence sur le patrimoine de la commune.** On retrouvera au service extraordinaire la construction d'un hall sportif, la vente d'un bâtiment communal, la prise de participation dans le capital d'une intercommunale ou la contraction d'un emprunt.

La réglementation autorise les transferts du service ordinaire vers le service extraordinaire, pour couvrir des dépenses inscrites à l'extraordinaire (article 9, 4^ob du RGCC). C'est l'investissement sur fonds propre. Le mouvement en sens inverse est par contre interdit : les recettes inscrites à l'extraordinaire ne peuvent servir au paiement des dépenses ordinaires. **En d'autres mots, il est strictement interdit de s'endetter pour financer ses dépenses quotidiennes.** Gage de bonne gestion et de prudence budgétaire, ce principe doit assurer la bonne santé financière de la commune : à tout emprunt doit correspondre une augmentation patrimoniale, tandis que le déficit budgétaire doit être financé par une diminution des dépenses ordinaires ou une augmentation des recettes ordinaires.

Une seule exception à ce principe : les prêts d'aide extraordinaire et les prêts de trésorerie à court terme, octroyés par le CRAC aux communes à finances

obérées. Ces prêts s'accompagnent de l'obligation d'établir et de respecter un plan de gestion visant au retour à l'équilibre.

2. Deux temps : l'exercice propre et les exercices antérieurs

L'article 7 de l'arrêté wallon relatif au règlement général de la comptabilité communale prévoit, au sein des services ordinaire et extraordinaire, une distinction entre l'exercice propre – qui couvre la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année budgétaire – et les exercices antérieurs. Le budget doit ainsi reprendre, avant de détailler les fonctions, les rubriques économiques et les articles de l'exercice propre, le résultat des exercices antérieurs arrêtés au 31 décembre de l'année précédant le budget de l'exercice propre.

Cette distinction temporelle présente deux avantages : premièrement, assurer le maintien d'un contrôle démocratique annuel sur l'acte politique le plus important de la commune, sans s'enfermer dans un espace-temps parfois incompatible avec les réalités économiques et comptables. Ainsi, si le cycle d'une recette ou d'une dépense n'est pas achevé au 31 décembre, il se poursuivra en exercice antérieur. Deuxièmement, comme on l'a vu précédemment, elle permet une souplesse par rapport à l'obligation d'équilibre qui concerne uniquement l'exercice global, l'exercice propre étant soumis à la règle du tiers boni.

3. La classification fonctionnelle et économique

La structure du budget est déterminée par les plans et classifications comptables déterminés par la réglementation. Ce schéma budgétaire, unique pour toutes les communes, permet des comparaisons dans le temps et dans l'espace et facilite la lecture du budget. Chaque article budgétaire qui y figure est le résultat de la juxtaposition d'un code dit « fonctionnel » et d'un code dit « économique ». Les articles sont d'abord regroupés selon leur fonction, puis à l'intérieur de chacune de celles-ci, dans une classification économique.

Les trois (ou dans certains cas, cinq) premiers chiffres d'un article budgétaire concernent la fonction, c'est-à-dire le domaine auquel l'article s'applique. « Il ya dix fonctions principales, divisées en fonctions puis en sous-fonctions, correspondant aux grands domaines d'action des communes »¹⁷ (administration générale, enseignement, urbanisme, police, voirie, etc.).

Les trois chiffres (ou cinq) suivants forment le code économique, qui décrit la nature économique de l'opération. Il y en a dix-sept en tout, en fonction du type d'opérations (recette ou dépense) et du service (ordinaire ou extraordinaire).

Ainsi, l'article budgétaire 351/111 correspond au traitement du personnel (code économique 111) des services d'incendie (code fonctionnel 351). L'article 722/111 correspond lui au traitement (code économique 111) des instituteurs primaires (code fonctionnel 722).

¹⁷ A. COENEN, *op. cit.*, p.46.

4. Les annexes

Outre le budget à proprement parlé, les documents budgétaires comprennent un certain nombre d'annexes, notamment un tableau sur la gestion des fonds, la liste des travaux extraordinaires, le tableau du personnel, le tableau de la dette, la consommation d'énergie. Comme l'exprime Alain Coenen, « la liste des tableaux qui doivent être annexés [...] ne cesse de s'allonger pour prendre les allures d'un véritable souk et il faut dire que l'utilité de certaines des annexes est loin d'être aveuglante. »¹⁸ Néanmoins, un des documents annexés est soumis à plus d'intérêt politique : c'est la note générale sur la gestion politique et financière de la commune, qui exprime en termes de politiques menées (objectifs, moyens, résultats) le budget proposé à l'approbation du Conseil communal.

E. Les recettes

Comment les communes wallonnes financent-elles leurs politiques ? Quelles sont les principales sources de recettes ? Que signifient-elles en termes politiques ? Nous allons tenter de fournir des éléments de réponse à ces différentes questions. Les recettes des communes sont principalement de trois ordres : la fiscalité, les dotations et subsides et les ressources propres.

1. La fiscalité

Le pouvoir fiscal des communes est reconnu par la Constitution, en son article 170, § 4 : « *Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil. La loi détermine [...] les exceptions dont la nécessité est démontrée.* » **Ainsi, sauf les exceptions établies par la loi, les communes, par un vote de leur Conseil, ont le droit de lever librement des impôts. C'est la traduction en termes financiers du principe de l'autonomie communale.** Conséquence : ces recettes fiscales sont non affectées, c'est-à-dire que la commune en dispose comme elle l'entend.

Il y a néanmoins un bémol à cette liberté fiscale des communes : **le principe de la paix fiscale**, instaurée en 1998 en Région wallonne. Comme le rappelle le Ministre Paul Furlan dans une réponse à une question parlementaire, « la paix fiscale a pour objectif de veiller à ce que la politique fiscale des pouvoirs locaux s'intègre dans le cadre global de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et les citoyens wallons et ce, tout en respectant le principe de l'autonomie fiscale. »¹⁹ Ainsi, les impôts et taxes locaux doivent rester dans le cadre fixé par la circulaire annuelle du Ministre wallon des pouvoirs locaux relative à l'élaboration des budgets communaux qui indique les taux et montants maximum ainsi que la nomenclature des taxes autorisées.

¹⁸ A. COENEN, *op. cit.*, p.54.

¹⁹ Question écrite de Dimitri Fourny à Paul Furlan sur la notion de paix fiscale, QE n°286 (2010-2011) 1 du 16 février 2011, http://parlement.wallonie.be/content/default.php?p=04-03-02&type=28&id_doc=32443

Les recettes fiscales représentent en 2011 près de la moitié (48,2%) des recettes totales des communes wallonnes (pour une moyenne belge de 50,5%), soit 588 € par habitant.²⁰ Ces recettes fiscales sont principalement de deux sortes :

1. Les additionnels sur certains impôts de l'Etat : les centimes additionnels au précompte immobilier (38,6% des recettes fiscales wallonnes en 2010), les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques (38,6% également) et les décimes additionnels à la taxe de circulation (recette marginale).
2. Les « autres taxes locales », qui comptent pour 22,9% des recettes fiscales²¹. Sous réserve de limitation apportée par la loi ou la tutelle, la commune définit tous les éléments constitutifs du prélèvement fiscal (assiette, taux, exemptions, réductions, majorations, procédure).

- ✓ **Centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques** : en vertu de l'article 465 du Code des impôts sur le revenu, les communes peuvent établir une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. Concrètement, le conseil communal fixe un pourcentage (taux maximum actuellement fixé par la Région wallonne en vertu de la paix fiscales : 8,8%). Ce pourcentage sera appliqué sur l'impôt réellement payé par le ménage, après déductions fiscales mais avant crédits d'impôts. Le montant ainsi obtenu constituera la recette communale.

Cette forme d'impôt se heurte aux inégalités de revenus par habitant entre communes. En effet, la recette obtenue de cet impôt ne dépend pas tant du choix politique posé par la commune sur le taux nominal mais du revenu moyen par habitant, et donc de l'impôt moyen payé par chaque habitant, qui déterminera la recette communale via les centimes additionnels. Ce biais de l'IPP (qui touche principalement les grandes communes anciennement industrielles touchées par une paupérisation certaine) est pris en compte et partiellement corrigé par une péréquation dans la répartition du Fonds des communes (cf. infra).

- ✓ **Centimes additionnels sur le précompte immobilier** : le précompte immobilier équivaut à un pourcentage du revenu cadastral indexé d'une habitation. Il s'agit d'un impôt régional, laquelle fixe l'assiette, le mode de calcul, les exonérations, mais dont la recette est essentiellement locale (communale et provinciale). Le taux de base est fixé en Wallonie à 1,25 %. Sur les montants ainsi obtenus, les communes (et les provinces) appliquent un certain nombre de centimes additionnels. Le montant maximum de ceux-ci est actuellement fixé, dans la circulaire budgétaire, à 2600. Cela signifie que la part communale du précompte immobilier est égale à 26 fois (si la commune fixe ses centimes à 2600) 1,25% du revenu cadastral.
- ✓ **Autres taxes locales** : la commune complète son arsenal fiscal par l'établissement d'une série de taxes, dans le respect de la circulaire budgétaire qui recommande un maximum d'environ 80 taxes et redevances. Il ne faut en effet pas confondre taxe et redevance : la redevance est un

²⁰ Dexia, *op. cit.*, p.6-7.

²¹ Dexia, *op. cit.*, p.7.

prélèvement non obligatoire payé par l'utilisateur en échange d'un service procuré par la commune (le paiement de l'utilisation d'une place de parking par exemple), tandis que la taxe est un prélèvement obligatoire au profit d'un service public déterminé duquel le débiteur de la taxe est usager. « L'objectif premier des prélèvements fiscaux est de procurer des moyens financiers à l'autorité taxatrice. Il n'est toutefois pas interdit à celle-ci d'utiliser l'imposition comme un levier susceptible d'inciter ou de dissuader les contribuables d'adopter tel ou tel comportement. »²² Ces taxes se regroupent en huit catégories principales : taxes pour prestations administratives, taxes de remboursement, taxes sur les prestations d'hygiène publique, taxes sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles, taxes sur les spectacles et divertissements, taxes pour l'occupation du domaine public, taxes sur le patrimoine et taxes diverses. Elles procurent en moyenne 135 € par habitant et par commune wallonne.

2. Recettes de fonds et subsides

Pour les communes wallonnes, les recettes de fonds et de subsides représentent 41,2% de leurs recettes totales, soit 502 € par habitant en moyenne. C'est donc leur deuxième source de financement après la fiscalité.

« Les recettes de fonds se caractérisent par un ensemble de dotations générales non affectées (principalement le Fonds des communes) et prévues aux budgets des autorités supérieures. Les subsides quant à eux, sont destinés pour une grande partie, au financement de multiples dépenses spécifiques. »²³

Le **Fonds des communes** est une dotation générale annuelle destinée à financer les communes de la Région wallonne (article L1332-2 du CDLD). Il représente près d'un milliard d'euros par an et est augmenté chaque année de l'indexation majorée de 1%. Pour les communes, il s'agit d'une dotation essentielle, qui représente plus de 20% de leurs recettes. Autre élément important : **cette dotation respecte le principe d'autonomie locale en ce qu'il s'agit d'une recette non affectée**, c'est-à-dire que la commune en dispose librement sans être dans l'obligation de la consacrer à une politique particulière imposée par la Région wallonne.

Une réforme importante du mécanisme de répartition du Fonds a été adoptée en juillet 2008 par le Parlement wallon. Désormais, il y a cinq critères utilisés, ce qui permet de mieux prendre en compte les inégalités socioéconomiques entre les communes. En effet, « l'objectif du financement général des communes est essentiellement de type égalisateur. On parle à cet égard de péréquation entre des communes dont les moyens financiers – notamment fiscaux – sont par essence inégaux. [...] Ce mécanisme de péréquation obéit à un double impératif : redistribuer équitablement les ressources de la collectivité et éviter que se maintiennent, entre les communes, d'importantes différences de fiscalité, susceptibles de générer des déplacements de population vers les communes où la pression fiscale est moins élevée. »²⁴

²² A. COENEN, *op. cit.*, p.250.

²³ Dexia, *op. cit.*, p.10.

²⁴ A. COENEN, *op. cit.*, p.294.

Le Fonds des communes est donc système de redistribution et de solidarité entre communes. C'est un mécanisme de péréquation qui permet de répartir une somme correspondant à un cinquième des recettes des communes en tenant compte des écarts de richesses, de population et de services offerts. Les cinq critères pris en compte pour la répartition du Fonds sont le différentiel de rendement fiscal, les externalités (services offerts aux communes voisines, comme les hôpitaux par exemple), la proportion de logements publics, la densité de population et le critère de chef-lieu d'arrondissement et de province.²⁵

Quant aux recettes émanant de **subsidés**, ce sont généralement **des recettes dédiées, c'est-à-dire octroyées par une autorité supérieure pour mener une politique définie aux conditions qu'elle détermine.** « Par les subsides, l'autorité [...] incite positivement les communes à s'inscrire dans telle ou telle politique précise qu'elle entend privilégier. »²⁶ Clairement, les subsides et la politique de subventionnement ne s'inscrivent pas dans le principe de l'autonomie communale, même si dans la mise en œuvre de la politique visée par le subside, la commune conserve une marge de manœuvre plus ou moins large en fonction du type de subside et de la volonté de l'autorité subsidante. Typiquement, le programme triennal des travaux subsidiés, avec ses 100 millions de crédits sur trois ans, constituent une source importante de subsides pour les communes qui lui permet de mener des travaux de construction ou de rénovation de routes et trottoirs.

3. Les ressources propres

Les ressources propres représentent 10,6% des recettes des communes wallonnes en 2011, soit une moyenne de 129 € par habitant.²⁷ On dénombre deux types de recettes propres : **les recettes de prestations**, qui correspondent à la rémunération de services rendus par la commune (frais de garderie scolaire, frais administratifs liés à la recherche de document, rémunération de l'utilisation de la voirie par les impétrants, etc.), et les **recettes financières**, ou recettes de dette, qui englobent les revenus des actifs financiers récurrents comme les participations financières des communes dans les intercommunales ainsi que le bénéfice des régies. Ces recettes subissent une stagnation importante, avec une croissance nulle entre 2007 et 2011, essentiellement due à l'érosion des dividendes des intercommunales énergétiques – conséquence de la libéralisation du secteur qui a diminué les bénéfices des gestionnaires de réseau – et du Holding communal – conséquence de la crise financière et des résultats financiers catastrophiques de la banque Dexia, dont le Holding était le premier actionnaire.

²⁵ Union des Villes et Communes de Wallonie, *op. cit.*, fiche B1.5 « Les finances communales – les dotations (Fonds des communes, FSAS, compensations).

²⁶ Union des Villes et Communes de Wallonie, *op. cit.*, fiche B1.6 « Les subsides – le programme triennal des travaux subsidiés ».

²⁷ Dexia, *op. cit.*, p.12.

F. Les dépenses courantes

Une fois les recettes établies, la commune peut dresser l'inventaire des dépenses qu'elle exécutera au cours de l'exercice. Le Code de la Démocratie locale et de la décentralisation en son article L1321-1, impose à la commune « de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune. » Cet article liste également 18 dépenses jugées obligatoires. Il s'agit notamment de l'achat et de l'entretien des registres de l'état civil, des dettes de la commune, des traitements des employés, des charges de pension, des indemnités de logement des ministres des cultes, des dépenses nécessaires aux élections ou encore la dotation aux zones de police. **Une fois ces dépenses obligatoires inscrites au budget, il reste à la commune une marge de manœuvre plus ou moins importante pour déterminer ses dépenses « facultatives » qui sont le reflet des orientations politiques choisies.** Cette marge dépendra du niveau et du rendement de la fiscalité – lui-même fonction de la conjoncture économique - et de la situation générale des finances de la commune.

A côté des dépenses extraordinaires, les dépenses communales ordinaires sont divisées en trois groupes : les dépenses de personnel et de fonctionnement, les dépenses de transfert et les dépenses de dette. En moyenne, les communes wallonnes consacrent 1.218 € par habitant à ces dépenses courantes.

1. Dépenses de personnel et de fonctionnement

Les dépenses de personnel et de fonctionnement représentent 59% des dépenses courantes des communes en 2011²⁸, soit **le plus important poste de dépenses**. Les frais de personnel²⁹ regroupent les traitements des agents, les charges patronales, le paiement des pensions des agents nommés ainsi que des frais divers comme les frais de déplacement. Les dépenses de fonctionnement englobent quant à elles les frais de bâtiments (loyers, chauffage, électricité, etc.), les fournitures, les véhicules, soit tout ce qui est nécessaire au fonctionnement de la commune. Il s'agit de dépenses obligatoires.

2. Dépenses de transfert

Dexia, dans son rapport annuel sur les finances locales, définit les dépenses de transfert comme suit : « Les dépenses de transfert désignent principalement des subsides que la commune est généralement tenue d'octroyer à des acteurs publics (zones de police, CPAS, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. De même, les primes que la commune octroie facultativement aux acteurs privés (associations, ménages...) relèvent des transferts. »³⁰

Les dépenses de transfert sont en forte augmentation depuis 5 ans (+4,6% en moyenne annuelle depuis 2007, contre +3,6% pour les dépenses de personnel et

²⁸ Dexia, *op. cit.*, p.15.

²⁹ Il y en Wallonie environ 100.000 agents des pouvoirs locaux, employés des communes, provinces, CPAS et intercommunales.

³⁰ *Ibidem*, p.18.

de fonctionnement). Elles représentent 29% des dépenses des communes wallonnes. **Ce sont surtout les dotations aux CPAS et aux zones de police qui subissent la plus forte croissance** (respectivement +3,7% et +4,2% en 2011, contre une moyenne de 3,4% pour les dépenses courantes des communes en Wallonie). D'un côté, la paupérisation de la population et les mécanismes d'exclusion des allocations de chômage engendrent une charge supplémentaire importante pour les CPAS, et donc pour les communes, qui assument en moyenne 50% du paiement du revenu d'intégration social et gèrent une série d'aides aux personnes en situation de grande précarité. Quant aux dotations aux zones de police, il s'agit d'une conséquence de la réforme des polices qui a augmenté les coûts à charge des pouvoirs locaux.

3. Dépenses de dette

« Afin de financer leurs dépenses d'investissement (travaux et bâtiments publics, voirie, ...), les communes contractent des emprunts à long terme. Les charges financières récurrentes associées à ces emprunts (amortissements et charges d'intérêts) constituent les principaux composants des dépenses de dette. »³¹ Elles représentent 12% des dépenses des communes wallonnes, en constante diminution (diminution moyenne de -3,8% depuis 2007), signe d'une réduction du niveau d'endettement des pouvoirs locaux et d'une gestion active de la dette. Si cette diminution de l'endettement est plutôt une bonne nouvelle pour les communes, elle traduit également une relative stagnation des investissements.

4. Dépenses extraordinaires ou dépenses d'investissements

Le rapport Dexia 2011 sur les finances locales montre que les investissements, soit les dépenses extraordinaires, sont en relative stagnation sur une base de 6 ans, soit un cycle communal³². En effet, les investissements des communes, qui représentent bon an mal an 50% des investissements publics en Belgique, doivent se lire sur une période de 6 ans commençant en début de mandature. En effet, l'année suivant les élections, les investissements se situent généralement à un niveau bas : la nouvelle majorité détermine ses projets prioritaires, les construit, établit les cahiers des charges, fixe les objectifs, etc. C'est au cours de la deuxième moitié de la mandature que les projets se concrétisent et que les dépenses sont alors comptabilisées comme telles au budget communal. **Si elle est signe d'une grande prudence des communes dans leur gestion financière, cette relative stagnation des investissements est également le reflet d'une lente dégradation des finances locales** : une fois les dépenses courantes assumées, la marge de manœuvre pour les investissements est plus mince. Cela a deux conséquences : à court terme, une baisse d'activités pour les entreprises actives dans le secteur public et à plus long terme, une dépréciation du patrimoine communal qu'il sera plus onéreux de compenser.³³ La première source de financement des investissements est l'emprunt pour 37% des dépenses en moyenne. Ensuite viennent les subsides des autorités

³¹ *Ibidem*, p.20.

³² Dexia, *op. cit.*, p. 30 à 34.

³³ Le rapport de Dexia met en évidence le fait que seuls 57% des communes belges ont un niveau d'investissements permettant de compenser entièrement la dépréciation du patrimoine. Seul donc un peu plus de la moitié des communes s'enrichit en investissant.

supérieures, essentiellement la Région wallonne, pour 33% et le financement sur fonds propres pour 25%.

Les dépenses d'investissements se font essentiellement dans les domaines suivants : les communications (routes, voies lentes, etc.), l'administration générale (bâtiments communaux notamment), la salubrité publique et l'urbanisme (égouttages), la culture et l'enseignement. Ces cinq postes comptent pour 85% des dépenses extraordinaires totales des communes.

Conclusion : des finances saines ... si on leur en donne les moyens

Comme on l'a vu tout au long de cette étude, les règles en matière de budget et de comptabilité communales ont été conçues pour éviter tout dérapage majeur des finances communales et pour assurer leur bonne santé. Règle d'or budgétaire, règle du tiers boni, interdiction de contracter un emprunt pour financer des dépenses courantes, plans de gestion, prêts d'aide, levier fiscal, contrôle démocratique du Conseil communal et procédure de tutelle sont autant d'éléments qui ont permis le redressement spectaculaire des finances communales au cours des vingt-cinq dernières années.

Néanmoins, la situation n'est pas toute rose pour autant : les nuages ont tendance à s'amonceler au-dessus des communes depuis quelques années et l'avenir s'annonce difficile. Si le Gouvernement wallon a inscrit dans sa Déclaration de politique régionale 2009-2014 le principe de neutralité budgétaire pour les communes de toute décision prise à son niveau, s'il garantit une augmentation annuelle du Fonds des communes de l'index majoré de 1%, s'il continue à compenser intégralement les pertes fiscales des communes liées à la suppression de certaines taxes jugées néfastes au développement de l'activité économique dans le cadre du Plan Marshall, **les communes doivent aujourd'hui assumer de lourdes charges liées à des décisions prises au niveau fédéral essentiellement, ainsi qu'à la conjoncture économique difficile**. On peut ainsi citer la réforme non financée par le Gouvernement fédéral des services d'incendie, les conséquences de la réforme des polices, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (due tant au système d'exclusion du chômage qu'à la paupérisation croissante d'une partie de la population), la forte diminution des dividendes des intercommunales énergétiques liée à la libéralisation du secteur ou encore la liquidation annoncée du Holding communal. On peut encore ajouter la réforme de l'ONSSAPL (l'Office nationale de sécurité sociale des administrations publiques locales) qui assure notamment le paiement des pensions des agents nommés. Cette réforme, rendue nécessaire par une baisse des nominations, jugées trop onéreuses par les communes, dans la fonction publique locale, aura pour conséquence une forte augmentation de cotisations demandée aux communes.

A l'avenir, il sera sans doute demandé aux communes de faire autant, voire mieux, avec moins. Après l'effort d'assainissement colossal réalisé en 25 ans, c'est donc un nouveau défi qui se dresse sur la route des communes. Il ne pourra être relevé que par un approfondissement de la

professionnalisation des services, une gouvernance financière modernisée (l'introduction de la logique de la pluriannualité budgétaire par exemple), un pilotage des politiques par la définition d'objectifs clairs, de moyens d'actions et d'indicateurs de résultats et par une transversalité accrue dans la mise en œuvre des politiques. Mais cela passera également et nécessairement par un financement juste et adéquat des missions qui leur sont confiées par les autorités supérieures.

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be
20