

A stylized city skyline in shades of grey and blue. A vertical bar chart is overlaid on the skyline, with years from 2000 to 2013 labeled on the right side. The bars represent data for each year, with a notable dip around 2009.

Finances locales

Communes

2014

Sommaire

Les finances des communes flamandes

→	Exploitation	8
→	Dépenses d'exploitation	8
→	Recettes d'exploitation	10
→	Solde d'exploitation	12
→	Investissements	13
→	Financement d'exploitation et d'investissements	16
→	Bilan et dette 2012	16
→	BBC : nouvelle définition de l'équilibre financier	17
→	Soldes des comptes 2010-2012 et plan pluriannuel 2014-2019 selon les normes SEC	18

Les finances des communes wallonnes

→	Contexte socioéconomique	20
→	Les dépenses ordinaires	21
→	Les recettes ordinaires	25
→	La dette et les investissements	29
→	Les soldes budgétaires et résultats des comptes	31

Les finances des communes bruxelloises

→	Contexte socioéconomique	36
→	Les dépenses ordinaires	37
→	Les recettes ordinaires	39
→	La dette et les investissements	45
→	Les soldes budgétaires et résultats des comptes	47



Éditorial

À l'instar de l'ensemble des administrations publiques du pays, les communes sont confrontées à la fois à un contexte économique peu porteur et à des évolutions structurelles affectant tant leurs sources de financement que leurs dépenses (réforme des pensions, des services incendie, croissance de l'aide sociale...). La faiblesse des marges de manœuvre est en outre accentuée par des facteurs d'incertitude liés à la mise en œuvre de certaines réformes touchant directement le fonctionnement ou l'institution communale elle-même (nouvelles règles de gouvernance locale, normes comptables, réformes institutionnelles, pacte de stabilité budgétaire européen...).

Dans le cadre de sa traditionnelle étude consacrée aux finances des pouvoirs locaux, Belfius Banque a une nouvelle fois braqué les projecteurs sur les évolutions les plus récentes des finances communales (budgets 2014). À la suite des diverses réformes institutionnelles que notre pays a connues, l'organisation des pouvoirs locaux relève désormais presque exclusivement de la compétence des régions. La **différenciation régionale croissante** qui en résulte tant au niveau du cadre réglementaire (loi organique, tutelle, règles comptables...) qu'en ce qui concerne le contexte sociodémographique nous a amenés à réaliser une analyse distincte pour les communes des trois régions du pays.

Au-delà des différenciations régionales, nous pouvons néanmoins relever quelques **tendances d'évolution** qui se dégagent globalement pour l'ensemble des communes du pays.

Ainsi, bien que les soldes budgétaires ne subissent pas une dégradation marquée, les résultats de notre analyse confirment les difficultés rencontrées par de nombreuses communes pour boucler leur budget 2014. On pointera notamment les éléments suivants :

- bien que bénéficiant d'un contexte favorable de faible taux d'inflation, la moindre progression des dépenses de personnel et de fonctionnement traduit la volonté de maîtriser strictement les dépenses communales ;
- les **dépenses de personnel** (plus de 40 % des dépenses totales) restent sous pression sous l'influence des premiers effets de la réforme des pensions du personnel statutaire (hausse des taux de cotisation). Les premières années de cette nouvelle mandature communale marquent également une rupture historique avec un recul (bien que limité à ce stade) du nombre de travailleurs dans les administrations communales ;
- malgré un contexte économique peu porteur, les communes ont bénéficié de prévisions favorables, largement supérieures à l'inflation, en matière de recettes fiscales dites « **additionnelles** » (IPP, précompte immobilier représentant plus de 75 % de la fiscalité totale). Les taux d'imposition étant restés globalement stables, cette évolution est davantage imputable à l'évolution de la base imposable (revenus, nombre d'habitants) et surtout à des effets techniques affectant le rythme d'enrôlement (SPF Finances) ;

- par contre, nous observons une accélération de la progression de la **fiscalité communale propre** (dont la commune se charge elle-même du recouvrement). Les progressions les plus significatives enregistrées ces deux dernières années concernent les taxes sur l'occupation du domaine public (taxe sur les parkings et sur les zones de stationnement payant en particulier) et des taxes sur les prestations administratives (ex. : délivrance de documents), de la taxe sur les déchets et sur les secondes résidences ;
- après la baisse traditionnellement observée lors du premier exercice budgétaire de la nouvelle mandature communale, les **projets d'investissements** communaux continuent à marquer des signes de ralentissement, voire de recul (à l'exception des communes bruxelloises qui sont confrontées à d'importantes pressions démographiques). Les nouvelles implications comptables ne sont pas étrangères à cette évolution. En Wallonie, les communes ont été invitées par leur autorité de tutelle à limiter l'inscription budgétaire aux projets d'investissement qui seront effectivement réalisés (-18,5 % par rapport à 2013). En Flandre, la contrainte d'équilibre (marge d'autofinancement) à respecter sur un horizon pluriannuel (2014-2019) dans le cadre du BBC engendre un recul des projets d'investissement de près de 20 % en moyenne chaque année. Malgré le recul attendu, il faut souligner le rôle essentiel que continuent à jouer les investissements publics locaux pour l'économie belge, les entreprises locales et l'emploi (0,8 % du PIB en moyenne par an, près de 50 % des investissements publics) ;
- conséquence logique du recul des investissements, le **niveau d'endettement** des communes resterait stable en 2013 et 2014 (+/-4 % de l'ensemble de la dette publique belge) tandis que les charges financières qui bénéficient également des taux d'intérêt historiquement bas sont à la baisse ;
- les **soldes budgétaires** (tant à l'exercice propre qu'à l'exercice global) n'enregistrent pas de d'évolutions très spectaculaires.
En Wallonie et à Bruxelles (où les communes ont conservé la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux), les soldes à l'exercice propre sont proches de l'équilibre tandis que les soldes à l'exercice global présentent des excédents qui restent importants (respectivement EUR 328 millions et EUR 58 millions).

Concernant les communes flamandes qui ont toutes adopté pour la première fois leur nouveau cadre comptable (BBC), la **marge d'autofinancement** calcule désormais la capacité financière des communes, soit la mesure dans laquelle elles sont à même de couvrir leurs frais liés aux dettes avant de les contracter afin de financer leur fonctionnement et leurs investissements. En 2014, cette marge est positive pour deux communes sur trois et s'établit à EUR 13 par habitant ;

- sur la base des **normes européennes (SEC 2010)** qui servent de référence à l'analyse des finances publiques dans les différents États membres (pacte de stabilité budgétaire), le besoin de financement déduit à partir des derniers comptes disponibles (à savoir 2012) s'élève, selon nos estimations¹, et pour l'ensemble des communes du pays, à près de EUR 1 milliard (cf. graphique ci-après). Notre analyse révèle que ce besoin de financement est exclusivement imputable à la réalisation des investissements particulièrement élevés lors de la dernière année de la mandature communale et non à un déficit d'exploitation.

Les communes seront confrontées à d'autres défis importants au cours de ces trois prochaines années

Au-delà des contraintes budgétaires actuelles, les pouvoirs locaux restent confrontés à diverses réformes plus structurelles qui pèseront également sur leurs finances au cours de ces prochaines années.

Parmi les principaux enjeux financiers², nous pouvons mentionner :

- la poursuite de l'application de la **réforme des pensions du personnel statutaire** des administrations locales (hausse progressive des taux de cotisation de base jusqu'en 2016 et application d'un coefficient de responsabilisation) ;
- la participation des pouvoirs locaux au **pacte de stabilité budgétaire** prévoyant un retour à l'équilibre de l'ensemble des pouvoirs publics belges en 2017 (selon

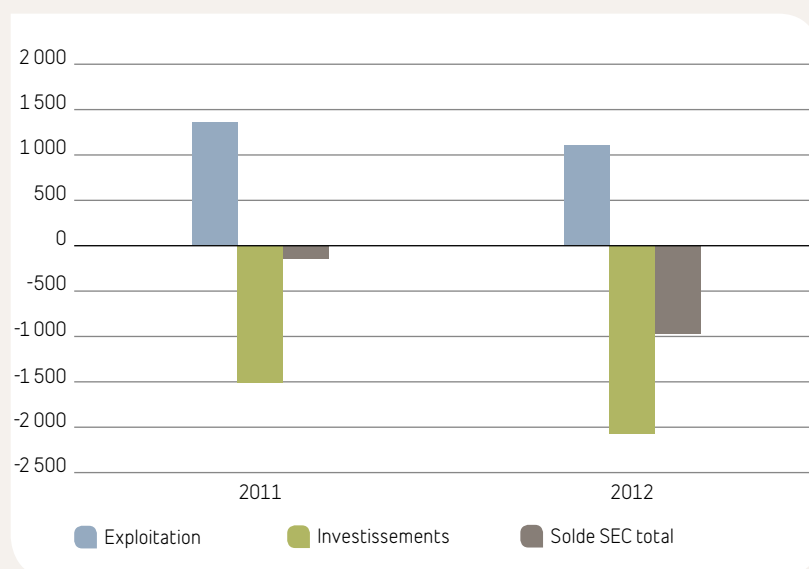
1 Estimation réalisée à partir des comptes communaux 2012 mais hors corrections ponctuelles et structurelles réalisées par l'ICN.

2 Ces enjeux sont détaillés dans la publication « Les enjeux financiers de la législation communale (2013-2018) » disponible sous forme de fiches en format pdf via www.belfius.be/EnjeuxFinanciers.

les normes SEC 2010). La directive européenne du 8 novembre 2011³ sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres implique par ailleurs des exigences nouvelles pour les pouvoirs locaux en termes de calendrier budgétaire, de reporting et de contrôle des états comptables ;

- les conséquences (le plus souvent indirectes) de la mise en œuvre de la **nouvelle réforme de l'État** (transferts de compétences aux entités fédérées et réforme de la loi spéciale de financement) ;
- les charges croissantes en matière **d'aide sociale** et de **sécurité** ;
- l'implémentation de la réforme des **services d'incendie** (adoptée par la loi cadre du 15 mai 2007) ;
- les défis de **l'évolution démographique**, que ce soit la problématique du vieillissement de la population ou les conséquences de la forte expansion démographique dans les grandes villes (et dans les communes bruxelloises en particulier).

Graphique Préfiguration du solde SEC (en EUR millions) -
Total des communes du pays



³ Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne.



Les difficultés déjà rencontrées pour boucler leur budget 2014 (maîtrise des dépenses de personnel, hausse de la fiscalité locale, réduction des investissements) augurent de l'ampleur des difficultés que devront surmonter les communes pour maintenir un service public de qualité au niveau local tout en préservant les équilibres budgétaires. Dans ce contexte incertain, la qualité de la gestion communale et la vision stratégique et financière à long terme constitueront des atouts précieux pour surmonter ces défis avec succès.

Les finances des communes flamandes



Maintenant que toutes les communes appliquent le nouveau cycle de politique et de gestion (BBC) et ont établi un premier plan pluriannuel nouvelle mouture, les chiffres révèlent clairement que les communes flamandes ont amorcé un nouveau tournant pour atteindre l'équilibre à long terme imposé par le BBC. À un horizon de 6 ans, à savoir de 2014 à 2019, les tendances suivantes sont à noter :

- les communes ont l'intention d'exercer une maîtrise rigoureuse de la hausse des dépenses d'exploitation. Le contraste avec le rythme de croissance adopté pendant la mandature précédente est assez important ;
- après 2014, année de transition durant laquelle les budgets augmentent encore un peu, et 2015, année de statu quo, les planifications pluriannuelles tablent sur une évolution pondérée des dépenses, avec une croissance moyenne de 1,2 % par an. Du côté des recettes, la hausse est un peu plus marquée (+1,6 %) ;
- malgré la pression engendrée par la hausse progressive des coûts liés aux pensions, les communes parviennent à maîtriser les frais de personnel avec une croissance modeste de 1,7 % en 2014 et un statu quo en 2015 ;
- les frais de fonctionnement pourraient faire l'objet d'une maîtrise encore plus stricte. Ils n'augmenteront à nouveau légèrement qu'après 2017 ;
- en 2014, l'évolution des subventions pour l'aide sociale (CPAS) retombe à 2 % par an en moyenne. La dotation à la zone de police continue cependant de s'accroître plus fortement, avec une hausse qui avoisine les 3 % ;
- la croissance continue des fonds (3,4 % par an) contribue, en particulier, à l'évolution régulière des moyens de fonctionnement pour les communes, au même titre que l'évolution des recettes fiscales (1,5 % par an en moyenne) ;
- les taxes locales s'envolent pour la deuxième année consécutive, avec une hausse de 15 % en 2014 ;
- cette tendance visant à accélérer la croissance des recettes d'exploitation et à limiter rigoureusement les dépenses d'exploitation a pour objectif d'assurer la progression du solde d'exploitation au cours des prochaines années et d'atteindre ainsi ou de préserver un équilibre durable sur la base de la marge d'auto-financement ;
- la baisse conséquente et systématique des dépenses d'investissement estimées (à concurrence de 19,1 % par an jusqu'en 2018) est à nuancer ;
- dans les bilans 2012, un montant de EUR 7,6 milliards figurent en dettes financières, dont EUR 6,9 milliards de dette à long terme. Les dettes financières ont augmenté de seulement 1,4 % par rapport à 2011 ;
- sur la base des normes européennes (SEC 2010), les besoins de financement des communes flamandes s'établissent à EUR 511 millions en 2012, contre un surplus de EUR 200 millions l'année précédente. Les investissements réalisés à la fin de la mandature précédente ont fortement influencé cette évolution.



■ Échantillon et sources

Les statistiques issues du plan pluriannuel 2014-2019, rassemblées et traitées dans la base de données de l'agence des affaires intérieures, constituent la base pour les chiffres de cette étude. Nous travaillons avec un échantillon de 286 communes flamandes. Les chiffres budgétaires 2013, à partir desquels nous calculons l'évolution pour 2014, proviennent de la base de données Belfius. L'échantillon constant utilisé dans le cadre de cette comparaison se compose de 261 communes. En raison du passage au nouveau système comptable (BBC), il n'a pas été possible de comparer directement tous les postes budgétaires les plus importants. Les chiffres globaux pour les comptes 2010-2012 traduits dans le nouveau système sont disponibles sous forme de tableaux sur le site web de l'agence.

1. Exploitation

La planification pluriannuelle 2014-2019 offre une traduction financière à plus long terme des objectifs politiques d'une administration communale. Le défi est le suivant : faire concorder recettes et dépenses dans un contexte de hausse des coûts afin de maintenir le service à niveau et, simultanément, respecter les critères d'équilibre financier. Dans leur plan pluriannuel, les communes doivent notamment s'attaquer à la hausse des coûts liés aux charges de pension du personnel statutaire. D'autres réformes structurelles au niveau local, telles que la création de zones de service d'incendie, qui ont une influence sur le budget, ne se traduisent pas encore dans les chiffres du plan pluriannuel. Les projections futures se font avec prudence, en ce compris l'interprétation des estimations chiffrées actuellement disponibles.

Tableau 1 Evolution des dépenses d'exploitation - Budgets 2013-2014 et évolution du plan pluriannuel 2014-2019

	Niveau (EUR/hab)	Taux de croissance annuel			
	BBC 2014	2013	BBC 2014	2007-2012	BBC Plan pluriannuel 2014-2019
DÉPENSES					
Fonctionnement	283	-0,5 %	0,5 %	4,5 %	0,1 %
Personnel*	616	3,6 %	1,7 %	4,3 %	1,3 %
Subsides d'exploitation accordés	467	1,3 %	4,5 %	4,3 %	1,6 %
Aide sociale	149	-0,3 %	8,2 %	4,5 %	2,0 %
Services de police	145	2,7 %	3,0 %	3,6 %	3,1 %
Pompiers	14				-0,9 %
Cultes et philosophies non confessionnelles	7				3,7 %
Dépenses financières**	51	0,9 %		-0,8 %	1,9 %
Dépenses d'exploitation	1 417	1,7 %		3,6 %	1,2 %

* Personnel enseignant subsidié inclus (EUR 93/hab.).

** Les amortissements en capital d'emprunts ne sont plus inclus à partir de 2014 (BBC).

2. Dépenses d'exploitation

Afin d'assurer la progression du solde d'exploitation au cours des prochaines années, les communes ont, selon les estimations, l'intention d'exercer une maîtrise rigoureuse des dépenses d'exploitation. Le contraste avec le rythme de croissance adopté pendant la mandature précédente est assez important (tableau 1).

■ Maîtrise des frais de personnel et de fonctionnement

Malgré la pression engendrée par la hausse des **coûts liés aux pensions**, les communes parviennent à **maîtriser** les frais de personnel durant les prochaines années, avec une croissance limitée de 1,7 % en 2014, un statu quo en 2015, et pour l'ensemble de la période de planification pluriannuelle, une croissance moyenne de 1,3 % par an. Ce pourcentage d'augmentation annuel est inférieur au dépassement de l'indice pivot de 2 % appliqué aux salaires de la fonction publique. Vu le niveau actuellement faible de l'inflation, les communes ne devront sans doute pas inscrire chaque année dans leur budget l'impact de cette hausse salariale. Au cours de la mandature précédente, une hausse annuelle de 4,3 % était encore la règle pour les frais de personnel avec, chaque année, un franchissement de l'indice pivot de l'ordre de 2 %. La hausse des charges de pension n'entraîne pas encore clairement en ligne de compte, celles-ci n'exerçant une influence que depuis 2012.

Mais derrière cette évolution stricte prévue dans le plan pluriannuel se cachent bien d'autres aspects. Afin d'adoucir les charges salariales, les communes tablent, durant la période de planification pluriannuelle 2014-2019, sur des réductions d'effectifs obtenues notamment par le non-remplacement de collaborateurs qui partent. Mi-2013, l'évolution du nombre de membres du personnel a connu un revirement avec, pour la première fois, une légère baisse (de 31 ETP passant de 55 785 à 55 754 ETP). Cette diminution alors amorcée risque de se poursuivre à un rythme toujours plus soutenu à partir de 2014.

En réalité, les communes anticipent un contexte financier difficile auquel les amène la hausse des cotisations de pension pour le personnel nommé. Au cours des prochains exercices, la cotisation de base va continuer à augmenter pour atteindre un taux harmonisé de 41,5 % des salaires en 2016¹. En plus du taux de cotisation de base, les communes doivent s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation lorsque le montant de la réserve constitué

1 Les communes et autres administrations locales financent les pensions de leur personnel nommé par le biais de l'ONSSAPL. Cf. dossier « Les enjeux financiers de la nouvelle législation communale 2013-2018 » (fiche 9 : Les pensions des fonctionnaires locaux), disponible sur le site www.belfius.be/nosetudes, Finances locales.

via les cotisations de base ne suffit pas à payer les pensions des anciens collaborateurs nommés. Le montant de cette cotisation de responsabilisation peut se révéler élevé, a fortiori dans un contexte de baisse structurelle du nombre de cotisants. En juin 2013, les collaborateurs nommés représentaient encore 44,1 % du personnel communal (*graphique 1*). Indépendamment de cet aspect, les communes peuvent décider de s'affilier au deuxième pilier de pension en vue de compléter, par le biais de cotisations, la pension légale du personnel contractuel.

Les **frais de fonctionnement** pourraient faire l'objet d'une maîtrise encore plus stricte, surtout lors des premières années. Ils n'augmenteront à nouveau légèrement qu'après 2017. À titre de comparaison : durant la précédente mandature, les frais de fonctionnement (+4,5 %), dont l'évolution était plutôt dictée par l'inflation, augmentaient encore au même rythme que les frais de personnel.

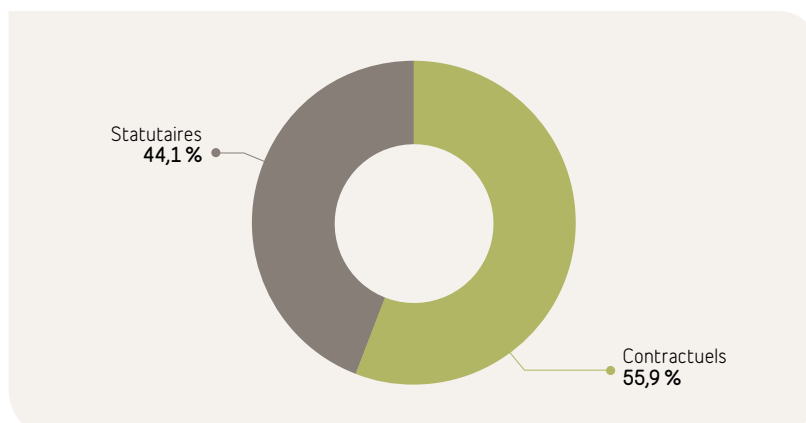
Selon le système BBC, le remboursement des dettes n'est désormais plus calculé dans les charges d'exploitation. Les dépenses financières se rapportent donc essentiellement aux charges d'intérêts relatives aux dettes. Celles-ci devraient, principalement durant la première moitié de la période de programmation pluriannuelle, fortement augmenter, parallèlement au volume estimé d'emprunts à contracter, qui atteint un niveau record en 2014-2015 avant de diminuer systématiquement les années suivantes. En moyenne, les dépenses financières progressent de 1,9 %, alors qu'elles étaient en baisse durant la mandature précédente, notamment en raison de l'opération de remboursement unique de la dette communale réalisée dans le cadre du pacte local.

■ Subsidés de fonctionnement accordés

Le plan pluriannuel prévoit également une modération de la croissance des **subsidés de fonctionnement** accordés. Les communes octroient ces subsidés (facultatifs ou obligatoires) à d'autres administrations locales présentes sur leur territoire ainsi qu'à des associations, entreprises et ménages. Pour la période de planification pluriannuelle, on prévoit une évolution moyenne de 1,6 % par an, avec, à partir de 2016, des pourcentages de croissance de l'ordre de 2 % à 2,3 %. En 2014, une forte hausse de 4,5 % est toutefois encore observée. Les subsidés de fonctionnement destinés à l'aide sociale (CPAS) et aux zones de police constituent les principales dotations, chacune représentant en effet un tiers des subsidés de fonctionnement accordés, ou un dixième du total des dépenses d'exploitation pour 2014.

Le niveau plus élevé des **subventions pour l'aide sociale** (CPAS) compense largement en 2014 la correction intervenue l'exercice précédent, à savoir avant le lancement

Graphique 1 Personnel communal selon le statut (en % d'ETP) - Juin 2013



du BBC. Le taux de progression retombe ensuite à 2 % par an. La dotation à la zone de police continue cependant de s'accroître plus fortement, avec une hausse moyenne de 3,1 %.

■ Gestion de l'impact financier du vieillissement

Au cours des prochaines années, l'impact du vieillissement de la population se fera sentir au niveau des dotations aux CPAS et aux zones de police. En effet, les dotations communales doivent résorber le déficit de ces administrations locales. Selon les plans pluriannuels communaux, les dotations restent en forte hausse durant les prochaines années. Les CPAS voient en effet le coût de l'aide sociale augmenter en raison de la diversification des services d'aide et de leurs investissements dans l'extension et la modernisation des maisons de repos et de soins. Ce sont surtout les zones de police qui enregistrent l'augmentation des cotisations de pension, car le corps des agents de police est constitué à 95 % de personnel statutaire. Outre l'augmentation des coûts en raison du vieillissement de la population, à long terme, les communes seront également confrontées à un rétrécissement de leur base imposable pour l'impôt des personnes physiques, les pensions n'ayant pas le même rendement fiscal que les revenus du travail.

■ Service de police et aide sociale, les principaux « champs d'action »²

Avec le BBC, les communes peuvent désormais librement définir quels « domaines » correspondent à leur fonctionnement. À cette fin, elles combinent un large éventail de champs d'action standardisés. Les principaux champs d'action relatifs au service d'exploitation, exprimés selon les dépenses nettes, sont dès lors les services de police et l'aide sociale, suivis par les services généraux. La liste non

² La terminologie reprise dans la réglementation du BBC fait référence à la notion de « beleidsveld ». Les rapports de gestion (*beleidsrapportering*) font usage d'un système de classification par domaine (*beleidsdomein*), qui comprend différents champs d'action (*beleidsveld*), qui eux-mêmes peuvent être subdivisés en thèmes (*beleidsitem*).

Tableau 2 Exploitation : aperçu des trente principaux postes de dépenses nets par champ d'action (en EUR/hab.)

Services de police	145
Aide sociale	138
Autres services généraux	138
Sport	54
Routes	52
Pompiers	49
Enlèvement et traitement des déchets ménagers	46
Transactions en rapport avec la dette publique	44
Espaces verts	31
Organes politiques	28
Services administratifs	27
Service du personnel et formation	27
Secrétariat	25
Gestion des déchets et des matériaux : autres	24
Bibliothèques publiques	18
Administration générale : autres	14
Aménagement du territoire	14
Jeunesse	13
Cultes	13
Accueil des enfants	12
Éclairage public	12
Autres opérations relatives à la politique sociale	11
Service administratif pour l'enseignement	11
Centres culturels	10
Politique artistique et culturelle : autres	9
Décentralisation intracommunale	9
Organismes culturels : autres	8
Développement du territoire	8
Musées	8
Tourisme - Accueil et promotion	7

exhaustive des trente principaux champs d'action est reprise au *tableau 2* et indique que les communes exercent un rôle dans de nombreuses activités.

3. Recettes d'exploitation

Afin d'assurer la progression du solde d'exploitation ces prochaines années, les communes ont recours à des recettes d'exploitation supplémentaires. Néanmoins, selon le plan pluriannuel, le rythme de croissance des recettes se révèle deux fois plus lent que lors de la précédente mandature. Elles comptent essentiellement sur la croissance régulière des fonds (3,4 %), qui représentent un financement de base général accordé par l'autorité de contrôle. Par ailleurs, elles recherchent un financement supplémentaire par le biais d'impôts et de redevances afin de leur permettre de mener leur politique et de prodiguer leurs services. Ces sources de revenus garantissent à leur tour aux communes un degré élevé d'autonomie en matière de gestion.

■ Hausse des recettes fiscales

Les impôts génèrent 49,7 % des recettes d'exploitation en 2014, ce qui permet aux communes de financer partiellement leur politique de manière autonome. Afin de pouvoir équilibrer leur budget, les communes optent résolument pour une hausse des recettes fiscales (+ 9 % en 2014). Divers éléments entrent en ligne de compte :

- 2014 est la seconde année de la mandature, une année au cours de laquelle les communes prennent souvent la décision de relever le taux d'imposition des principales taxes ;
- en raison d'un retard encouru au niveau de l'enrôlement de l'IPP en 2013, les chiffres de 2014 traduisent partiellement un mouvement de rattrapage ;
- à nouveau, les recettes issues des taxes spécifiquement locales progressent considérablement, à savoir de 15 % en moyenne. Pour la première fois depuis longtemps, les communes relèvent les tarifs des redevances existantes et partent également en quête de nouvelles taxes.

Comme prévu, le taux d'imposition des principales taxes a été revu à la hausse dans bon nombre de communes en 2014. Le taux d'imposition pour l'additionnel à l'impôt des personnes physiques (IPP) a été légèrement relevé dans seulement 1 commune sur 10 environ. Il s'élève désormais en moyenne à 7,27 %. En revanche, un nombre plus important de communes ont relevé les centimes additionnels au précompte immobilier (Prl). Ainsi, environ une commune sur cinq a pris la décision d'augmenter ce taux d'imposition dans l'objectif d'accroître ses recettes. Avec une hausse de 37 centimes additionnels, ceux-ci s'élèvent désormais en moyenne à 1 393 centimes additionnels. Les plans pluriannuels prévoient également pour les prochains exercices la poursuite de la croissance des recettes issues du précompte immobilier (+2,1 % par an), une évolution cependant modérée par rapport à celle enregistrée au cours de la mandature précédente. Après un recul des recettes liées à l'impôt des personnes physiques en 2015, les communes tablent sur une hausse continue de ces recettes fiscales durant les années suivantes. Même si celles-ci peuvent poursuivre leur hausse simplement grâce aux revenus liés à l'inflation (IPP), à l'accroissement et à l'évolution des prix des biens immobiliers (Prl), il est possible qu'un nombre encore plus important de communes considèrent l'éventualité d'une hausse des taux d'imposition.

Néanmoins, une telle hausse ne profite pas de la même manière à toutes les communes, les disparités en matière de revenus entre les communes étant importantes. La *carte 1³* donne par commune une indication de la richesse

3 L'indice de richesse est le rapport entre le revenu moyen par habitant par commune et celui de l'ensemble du pays (sur la base des revenus 2011 - année d'imposition 2012, www.bestat.be, SPF Économie).

des habitants sur la base des revenus moyens soumis à l'impôt des personnes physiques.

Le niveau plus élevé des recettes fiscales budgétisé pour 2014 ne s'explique pas uniquement par la hausse des taux d'imposition communaux applicables aux taxes additionnelles, mais aussi par un mouvement de rattrapage au niveau des montants enrôlés par le service public fédéral des finances, et ce, après le ralentissement des opérations d'enrôlement pour l'impôt des personnes physiques en 2013.

■ Nouvelle augmentation des taxes locales

Les taxes locales s'envolent pour la deuxième année consécutive, avec une hausse de 15 % en 2014. Leur poids est toutefois moins important que celui des deux principales taxes additionnelles. Si les taxes locales génèrent 6,9 % des recettes communales, les taxes additionnelles sont responsables de près de la moitié des recettes d'exploitation (42,7 %). Au total, en 2014, une commune lève en moyenne EUR 764 de taxes par habitant, dont EUR 107 de taxes locales.

La taxe locale sur la force motrice et celle sur les secondes résidences sont les plus lucratives. En 2015, une nouvelle augmentation est également prévue pour le produit de la taxe sur les secondes résidences.

■ Fonds et subsides

Avec EUR 2,2 milliards, le **Fonds des communes** constitue un transfert financier extrêmement important du niveau régional aux administrations locales. Sur ce mon-

Tableau 3 Évolution des recettes d'exploitation – Budgets 2013-2014 et évolution du plan pluriannuel 2014-2019

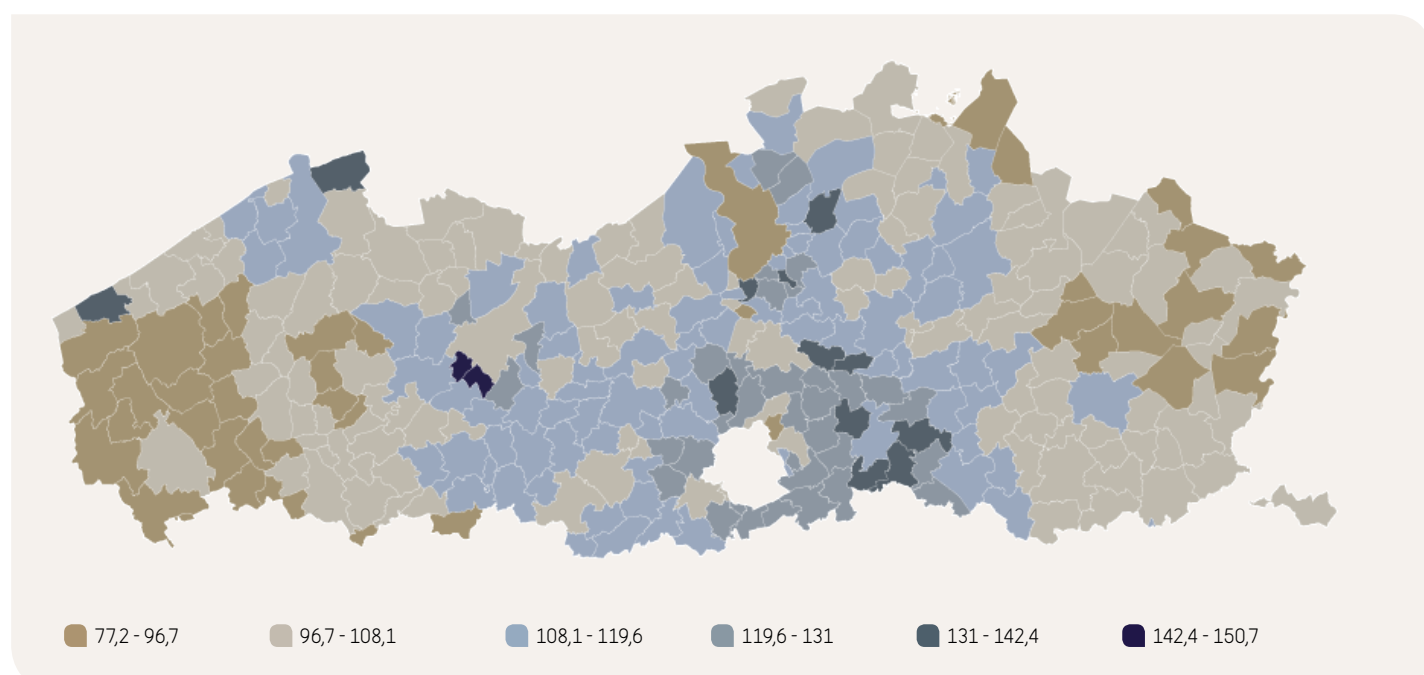
	Niveau (EUR/hab.)	Taux de croissance annuel				
		BBC 2014	2013	BBC 2014	2007-2012	Moyenne législature 2007-2012
RECETTES						
Recettes de prestations	100		3,9 %		7,3 %	0,8 %
Impôts	764		4,4 %	9,0 %	3,2 %	1,5 %
Additionnels IPP	302		3,4 %	9,2 %	3,8 %	0,9 %
Additionnels PI	340		3,6 %	7,2 %	3,6 %	2,1 %
Taxes locales	107		12,0 %	15,0 %	0,3 %	0,9 %
Fonds et subsides*	608		3,1 %		4,4 %	2,1 %
Fonds des communes, et autres fonds	349			3,5 %		3,4 %
Subsides d'exploitation spécifiques	207					0,5 %
Produits financiers	66		-4,2 %		1,3 %	-1,8 %
Dividendes électricité	25		0,4 %		2,7 %	-1,8 %
Dividendes du gaz	13		-2,3 %		9,8 %	-8,0 %
Recettes d'exploitation	1.538		3,1 %	6,8 %	3,4 %	1,6 %

* Personnel enseignant subsidié inclus (EUR 86/hab.)

tant, EUR 2 milliards sont alloués aux communes, et le reste aux CPAS. Chaque année, l'autorité flamande prévoit une croissance de 3,5 % de la dotation ainsi transférée, de sorte que le financement général puisse être en adéquation avec l'évolution des charges d'exploitation du niveau local.

Selon le plan pluriannuel, les communes comptent résolument sur cette croissance constante pour les années à

Carte 1 Indice de richesse par commune par rapport à la moyenne nationale (Indice de richesse Belgique = 100)



venir. Outre le Fonds des communes, les villes reçoivent des moyens supplémentaires du **Stedenfonds** (Fonds des villes) (EUR 132 millions), tandis que toute une série de communes rurales cibles peuvent percevoir une partie du budget du **Plattelandsfonds** (Fonds rural) (EUR 8 millions). Ces moyens sont destinés à financer des projets répondant à des problématiques spécifiques à leur situation rurale ou urbaine.

À côté de cela, les communes reçoivent des autorités flamandes des **subsidés de fonctionnement spécifiques** pour la mise en œuvre, au niveau local, des champs d'action gérés dans le cadre de plans sectoriels au niveau régional, tels que la culture, le sport, l'enseignement, la politique sociale, la politique environnementale et beaucoup d'autres. Ces subsidés de fonctionnement sont principalement consacrés à l'enseignement communal, à l'accueil des enfants et aux bibliothèques publiques. La charge de la planification, occasionnée par le reporting relatif aux activités subsidiées, promet d'être moins lourde dans le cadre du BBC.

■ Recettes propres

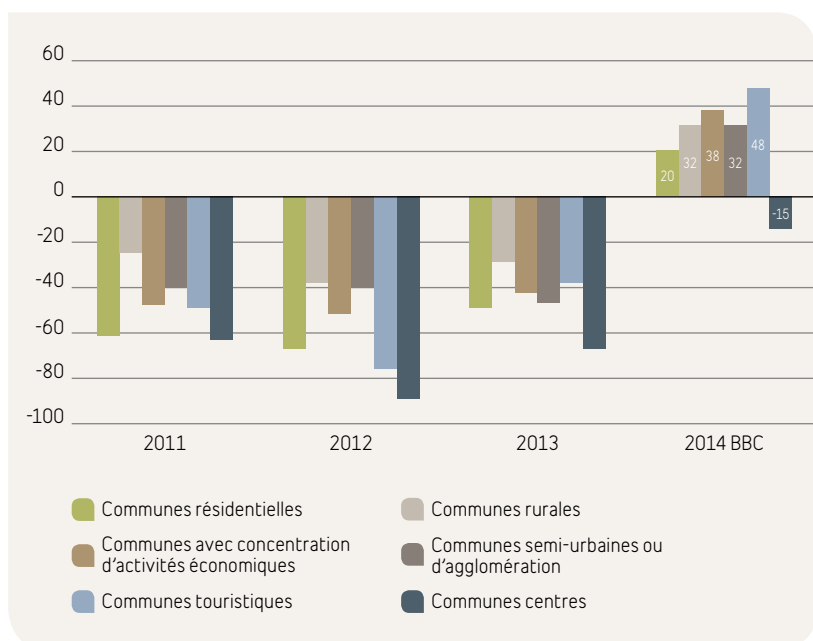
Outre les impôts et les fonds, les communes génèrent aussi des **recettes propres** grâce aux **activités** qu'elles organisent et à des **prestations**, comme la délivrance de documents et la mise à disposition de services tels que les piscines et bibliothèques. Les tarifs communaux d'application pour la redevance sur l'eau en font partie. Leurs propriétés et participations génèrent également des recettes financières (sous la forme de locations, dividendes, etc.).

Les plans pluriannuels tablent sur un montant pratiquement constant de recettes de prestations (avec une légère hausse de 0,8 % par an), mais sur une baisse continue des **recettes financières** (-1,8 % par an). Ces deux évolutions contrastent avec la mandature précédente, au cours de laquelle les communes ont tenté de maximiser ces deux postes de recettes. Après la libéralisation du marché de l'énergie et la baisse des revenus de dividendes qu'elle avait occasionnée, suivie de la crise financière et de la dissolution du Holding Communal, cette optimisation était alors nécessaire. Les recettes de prestations évoluent notamment par l'application du principe du « pollueur payeur » via la facture d'eau/d'eaux usées. Pour financer leurs investissements en matière d'égouttage, les communes augmentent en effet systématiquement la redevance sur l'eau (jusqu'à atteindre le tarif maximal).

4. Solde d'exploitation

Avec EUR 121 par habitant en 2014, le solde d'exploitation BBC est positif. Contrairement à ce qui se faisait précédemment dans la comptabilité communale, les dépenses d'exploitation selon le système BBC n'englobent plus les amortissements d'emprunts. Une comparaison du solde d'exploitation avec l'ancien solde à l'exercice propre, qui comprenait tant les charges d'emprunts que les amortissements de capital, n'est dès lors pas possible sans conversion. Au *graphique 2*, le solde d'exploitation BBC 2014 et les amortissements de capital sont regroupés et placés à côté du solde à l'exercice propre des exercices budgétaires précédents. Ce calcul correspond à la marge d'autofinancement, qui compare la capacité financière avec les charges d'emprunts (*tableau 6*).

Graphique 2 Marge d'autofinancement par catégorie socioéconomique (en EUR/hab.) - Budget 2011-2014



Solde d'exploitation BBC =
Recettes d'exploitation - dépenses

Marge d'autofinancement = Capacité financière
(Recettes d'exploitation - dépenses (sans intérêts)) -
charges d'emprunts (amortissement + intérêts)

La réalisation d'une **marge d'autofinancement** positive au terme de la période de planification pluriannuelle constituant un réel défi, les communes amorcent clairement au cours de cette mandature un nouveau tournant dans leur politique financière. Le passage d'un déficit à un excédent en 2014 atteste de l'impact de l'exercice réalisé par toutes les communes en vue d'établir un plan pluriannuel dans un contexte financier difficile. Pour les six années considérées, elles anticipent la pression croissante exercée sur le budget notamment par la hausse des cotisations de pension. Globalement en 2014, les communes parviennent à dégager un excédent pour l'explo-

tation de EUR 121 par habitant, grâce à une accélération de la croissance des recettes et un ralentissement de la croissance des dépenses. La marge d'autofinancement de EUR 13 par habitant représente 7,9 % de la capacité financière dégagée pour contribuer au financement des investissements ou pour contracter une dette d'emprunt supplémentaire. Pour le groupe des communes centres (dont l'échantillon est constitué de 22 villes régionales et de 13 grandes villes), la situation est tout à fait différente : la marge d'autofinancement reste négative mais s'améliore considérablement en 2014.

Le critère d'équilibre structurel de la marge d'autofinancement contrôle dans quelle mesure les recettes d'exploitation couvrent durablement les dépenses liées aux emprunts (charges d'emprunts et amortissements de capital) à l'issue de la période de planification pluriannuelle. En 2014, deux tiers des communes affichent déjà une capacité financière suffisante, répondant ainsi au critère d'équilibre. D'autres communes ont besoin de plus de temps pour atteindre l'équilibre (graphique 3). Toutes les communes planifient pour 2019 une marge d'autofinancement supérieure ou égale à zéro, une marge qui est multipliée par deux par rapport à 2018, dernière année de mandature.

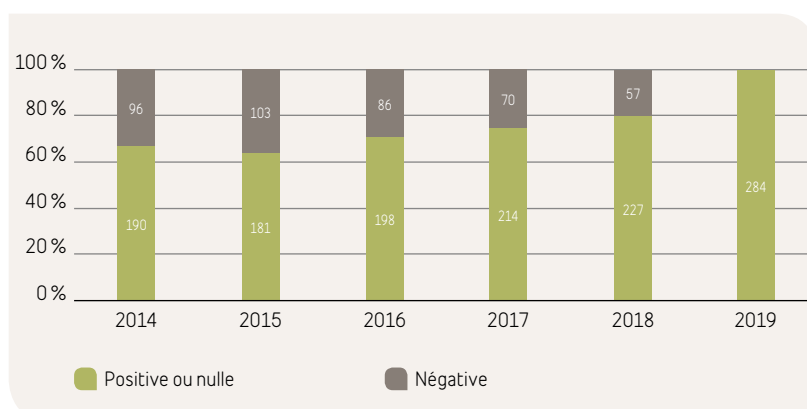
L'écart entre le compte et le budget subsiste : le solde du compte se situe à un niveau supérieur par rapport à celui du budget. La marge d'autofinancement s'élève dans les comptes 2011 à EUR 179 par habitant et recule à EUR 125 en 2012 tandis que les budgets 2014 prévoient une marge de EUR 13 par habitant.

5. Investissements

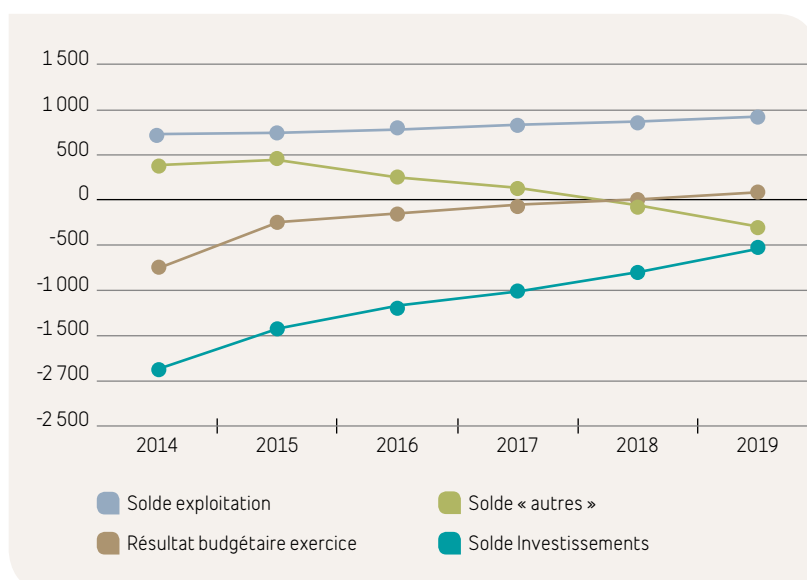
■ Évolution des investissements selon le plan pluriannuel

Par opposition à la maîtrise stricte du budget d'exploitation, le budget d'investissement se caractérise par une forte évolution selon le plan pluriannuel (graphiques 4 et 5a). Étonnamment, une baisse est à noter au niveau des volumes d'investissement annuels, tandis que lors du cycle d'investissement précédent, ceux-ci avaient d'abord progressé lentement avant d'enregistrer une légère baisse en fin de mandature. Avec EUR 2,7 milliards, le volume d'investissement débute à un niveau élevé en 2014, un pourcentage conforme aux volumes annuels budgétisés les années précédentes (mais réalisés uniquement pour moitié la même année). Les budgets d'investissement se réduisent rapidement pour atteindre EUR 1,5 milliard en 2017, soit le niveau des investissements effectivement réalisés antérieurement. Les sommes concernées passent de EUR 453 par habitant en 2014 à EUR 248 par habitant en 2018, avant de passer

Graphique 3 Proportion et nombre des communes affichant une marge d'autofinancement négative et positive – Budget 2014



Graphique 4 Évolution des soldes budgétaires relatifs à l'exploitation, aux investissements et à d'autres opérations (en EUR millions) – Plan pluriannuel 2014-2019

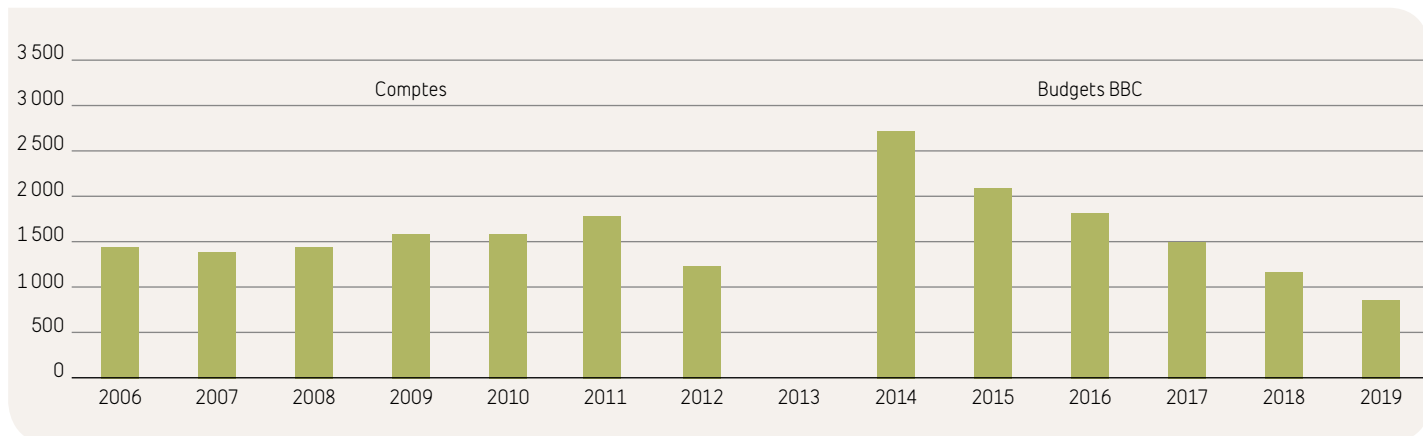


sous la barre des EUR 200 par habitant en 2019. Tout porte à croire qu'un **cycle d'investissement inversé** se profile, les communes flamandes utilisant leurs réserves financières en début de période tout en concluant des emprunts d'investissement au cours de ces mêmes années.

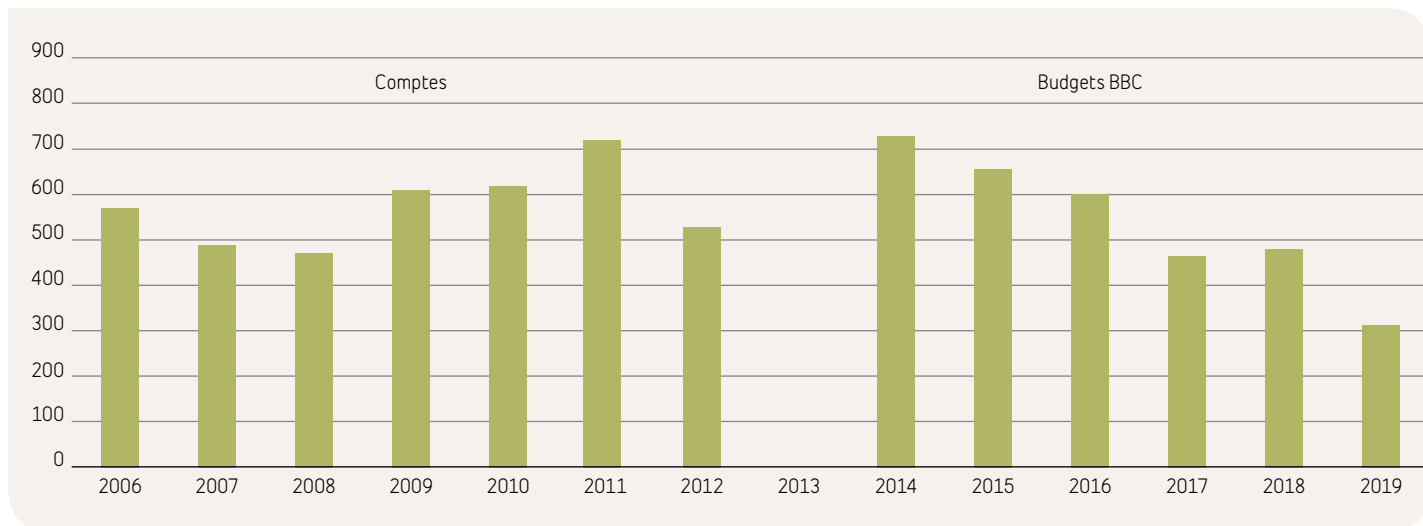
Cette réduction structurelle des dépenses d'investissement à concurrence de 19,1 % annuellement jusqu'en 2018 peut être partiellement nuancée par le fait que le **passage au système BBC** dessine un **nouveau cadre**, et par le fait que l'horizon à six ans de ce premier plan pluriannuel amène à des estimations prudentes :

- l'année de transition 2014 se caractérise en effet par un pic chiffré au niveau des investissements. Ce niveau record résulte directement de la transition vers

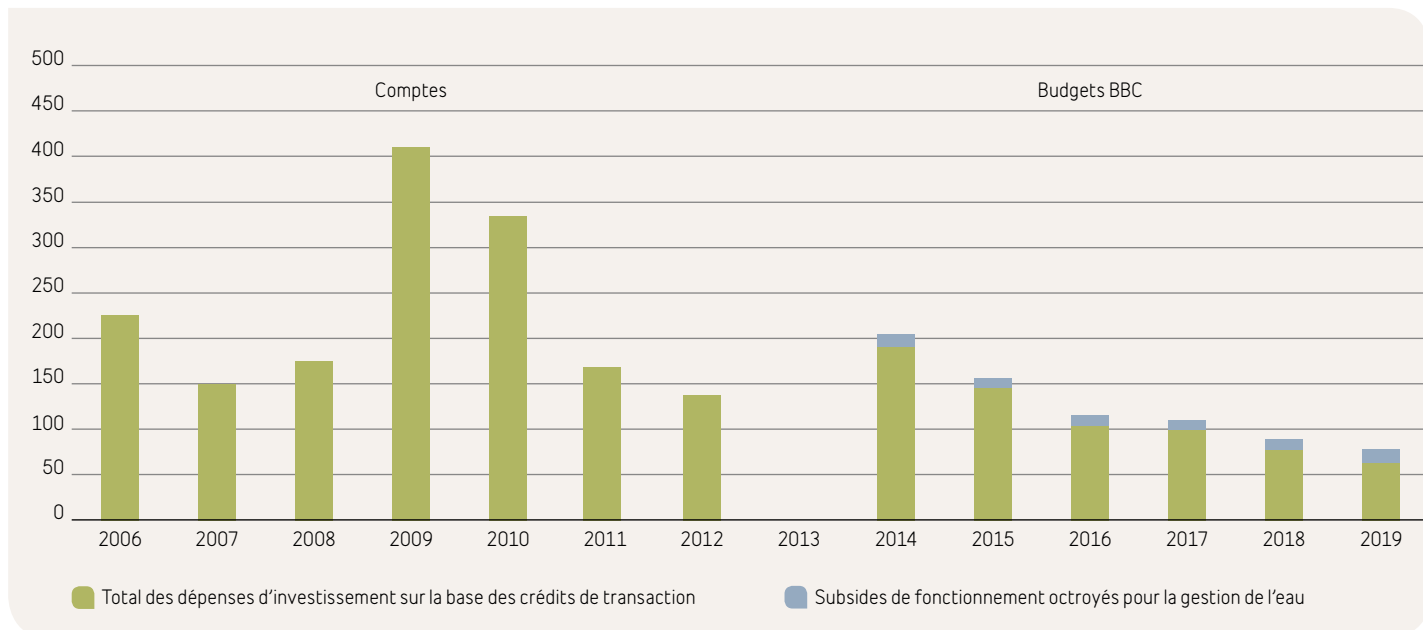
Graphique 5a Évolution des dépenses d'investissement communales (en EUR millions) - Compte 2006-2012 et budget (plan pluriannuel 2014-2019)



Graphique 5b Évolution des dépenses d'investissement communales (en EUR millions) pour les travaux de voirie - Compte 2006-2012 et budget (plan pluriannuel 2014-2019)



Graphique 5c Évolution des dépenses d'investissement communales (en EUR millions) pour la gestion de l'eau - Compte (2006-2012) et budget (plan pluriannuel 2014-2019)



le BBC à la suite de transferts de crédits engagés. Un phénomène similaire s'était également produit auprès des administrations pilotes durant l'année de transition. Avec le système BBC, l'objectif est d'étaler le crédit d'engagement relatif aux investissements sur les années présumées de transaction. Pour le moment, ce nouveau mode d'enregistrement n'est pas encore suffisamment ancré dans les habitudes des services communaux que pour être appliqué entièrement correctement dans le premier exercice budgétaire ;

- la dernière année de la période de planification pluriannuelle, à savoir 2019, sera une autre année de transition, cette fois vers la mandature suivante. Elle sera dès lors caractérisée par un budget d'investissement plutôt restreint ;
- de plus, les investissements représentent souvent une variable d'ajustement dans la gestion financière. Le fait que les communes décident ou non de différer ou supprimer des investissements dépendra de la mesure dans laquelle leur marge de manœuvre financière permet d'investir au cours des prochaines années. De nombreuses administrations jouent peut-être la carte de la prudence et attendent d'abord la réalisation de leur plan pluriannuel nouvelle mouture ;
- le besoin global de financement et le phasage dans le temps sont d'une manière générale influencés par le nouveau cadre de référence que constitue le BBC.

La question reste de savoir dans quelle mesure le volume d'investissement budgétisé dans le plan pluriannuel sera réalisé. Si les budgets prévus sont entièrement affectés, les comptes révéleront un recul des volumes d'investissement de l'ordre de 5 % par rapport à la précédente mandature. À défaut d'être réalisés, le volume d'investissement enregistrera une baisse plus prononcée.

Ensemble, la construction de routes et la gestion des eaux de pluie et des eaux usées (via l'égouttage) constituent entre un tiers et la moitié des investissements communaux. Le secteur de la construction des routes et des égouts (sur la base de l'indice de la conjoncture BNB) attend toujours, à la mi-juin 2014, la concrétisation du carnet de commandes (*graphiques 5b et 5c*).

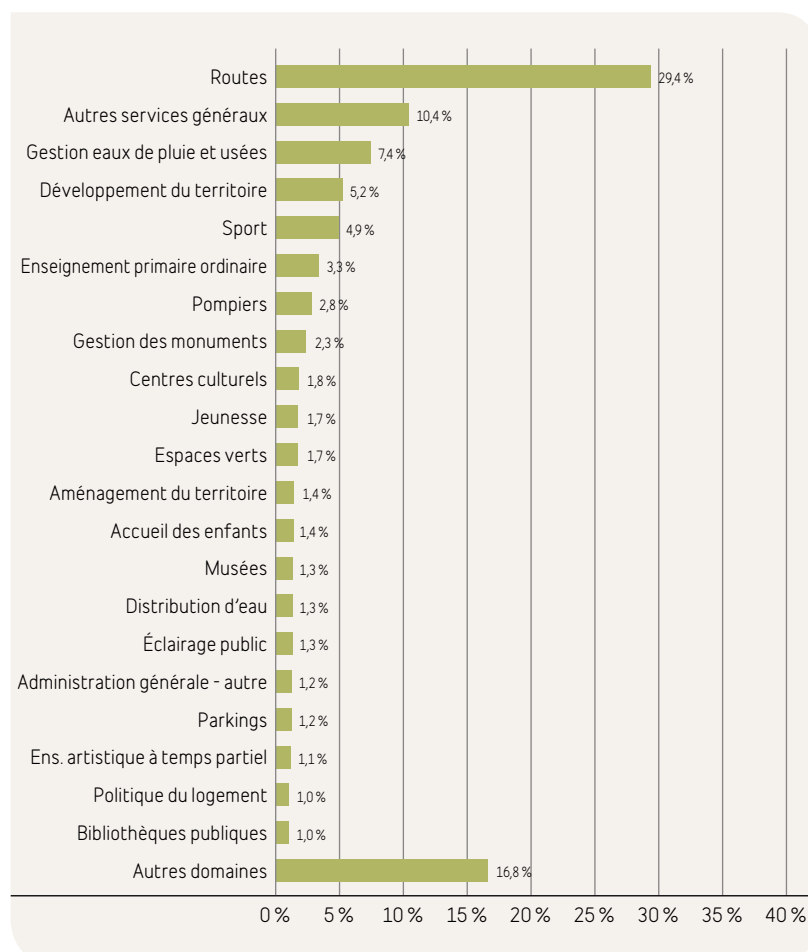
Les communes ne sont pas les seules à investir en tant qu'administrations locales. C'est en effet également le cas des régies communales autonomes et des intercommunales. Toutefois, ce sont les communes qui investissent dans la plus large proportion. En 2014, 94 régies communales autonomes investissent à concurrence de EUR 74 millions, dont la moitié est affectée à des infrastructures sportives. Ici aussi, les premiers chiffres budgétaires selon le système BBC font état d'un volume important durant les deux premières années, suivi d'une forte baisse.

En dépit du fait qu'une réglementation européenne impose d'énormes investissements dans la gestion de l'eau, le *graphique 5c* indique une baisse des budgets d'investissement durant la période de planification annuelle, jusqu'à atteindre des chiffres inférieurs à ceux réalisés pour les comptes de la précédente mandature. Deux communes sur trois confient la gestion et les investissements en matière de gestion de l'eau à des intercommunales. De ce fait, le total des investissements réalisés dans ce domaine est sous-estimé dans le volume d'investissement pour les communes. Dans un souci d'exhaustivité, le *graphique 5c* reprend également les subsides de fonctionnement octroyés par les communes aux intercommunales des eaux. Selon le plan pluriannuel, la gestion de l'eau demeure, au même titre que les voiries, l'un des trois principaux domaines d'investissement.

■ Champs d'action dans lesquels les communes investissent le plus en 2014

Ensemble, la construction de routes et la gestion des eaux de pluie et des eaux usées (via l'égouttage) constituent un tiers des investissements communaux en 2014.

Graphique 6 Champs d'action dans lesquels les communes investissent le plus - Budget 2014



Graphique 7 Financement d'exploitation et d'investissements – Budget 2014

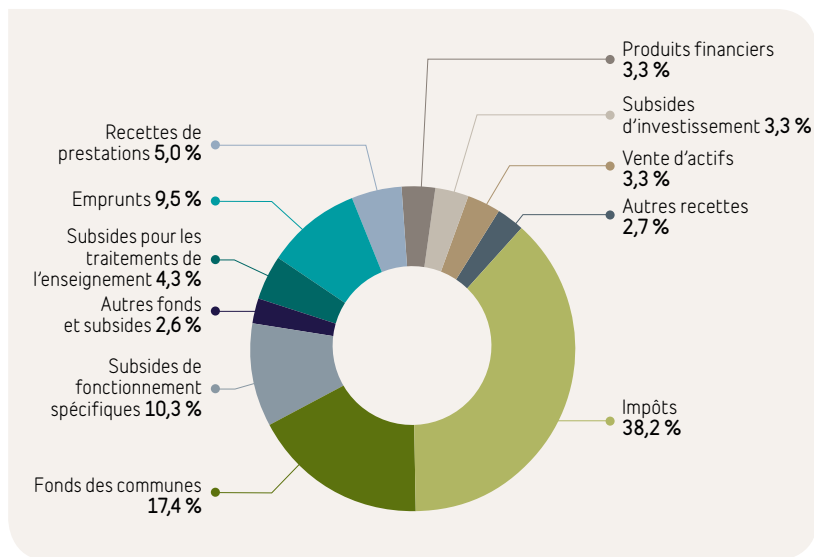


Tableau 4 Principaux composants du bilan communal 2012

	En EUR/hab.	Bilan 2012
I ACTIFS CIRCULANTS	719	12,1 %
II ACTIFS IMMOBILISÉS	5 218	87,9 %
A Créances à long terme	185	3,1 %
B Immobilisations financières	872	14,7 %
C Immobilisations corporelles	4 125	69,5 %
Biens communs	3 917	66,0 %
Terrains et bâtiments	2 293	38,6 %
Routes et autres infrastructures	1 235	20,8 %
Installations, machines et matériel roulant	45	0,8 %
Mobilier, matériel de bureau et matériel roulant	63	1,1 %
Leasing et droits similaires	84	1,4 %
Héritage	197	3,3 %
Immobilisations corporelles professionnelles	1	0,0 %
Autres immobilisations corporelles	0	0,0 %
D Immobilisations incorporelles	37	0,6 %
TOTAL DU BILAN ACTIF	5 936	100,0 %
DETTES		
A. Dettes à court terme		
Dettes à long terme échéant dans l'année	111	1,9 %
B Dettes à long terme		
Dettes financières	1 182	19,9 %

Traditionnellement, les voiries représentent en effet près de la moitié des investissements communaux. Un simple coup d'œil sur les différents domaines d'action nous révèle que les missions locales des communes sont très vastes (le *graphique 6* englobe tous les domaines d'action qui se sont vu attribuer plus d'1 % du total du budget d'investissement).

6. Financement d'exploitation et d'investissements

Une nouveauté du BBC réside dans le fait que les emprunts ne sont plus conclus en vue de supporter des investissements, mais bien à titre de financement général dans le but de maintenir la trésorerie en équilibre. À ce titre, ils ne constituent plus qu'une des nombreuses sources dans lesquelles les communes puisent en vue de financer leur politique. En 2014, les communes couvrent leurs dépenses d'exploitation et d'investissement essentiellement au moyen d'impôts, de fonds, de subsides de fonctionnement et d'emprunts (*graphique 7*). La vente d'actifs couvre 3,3 % des dépenses, alors que les produits financiers et les subsides d'investissement couvrent une proportion équivalente. Les emprunts permettent de financer 9,5 % des dépenses.

7. Bilan et dette 2012

Le patrimoine des communes est valorisé au bilan communal. La valeur des immeubles (historiques) et des possessions d'une commune, combinée à la longueur du réseau routier, constituent le noyau des actifs immobilisés. Les immobilisations corporelles représentent 69,5 % de l'actif, et les actifs circulants, 12,1 %. Les dettes représentent moins d'un quart du total du bilan (21,8 %).

Dans les bilans 2012, EUR 7,6 milliards ont été inscrits en dettes financières, dont EUR 6,9 milliards de dette à long terme (dont EUR 845,6 millions de dette d'assainissement). Cette dette a augmenté de 1,4 % par rapport à 2011. En 2012, l'encours de la dette des communes flamandes s'élève en moyenne à EUR 1 293 par habitant.

Le BBC prévoit, via le critère de la marge d'autofinancement, une évolution contrôlée de la dette. Les communes peuvent seulement contracter des emprunts pour financer leur fonctionnement et des investissements, pour autant que le budget d'exploitation génère suffisamment de recettes pour assumer les charges de remboursement et d'intérêts.

8. BBC : nouvelle définition de l'équilibre financier

■ Double critère d'équilibre

Les décisions prises en cours de mandature ont un impact financier à long terme. Le cycle de politique et de gestion impose dès lors un double équilibre financier. Le nouveau reporting financier contrôle non seulement l'équilibre financier pour l'exercice propre, mais aussi la capacité financière à long terme. En effet, la politique part des planifications locales à long terme, d'où découlent les budgets annuels :

- le **résultat annuel en base de caisse** doit être positif ou au moins nul ;
- au terme de la période de planification pluriannuelle, la **marge d'autofinancement** doit être positive ou au moins nulle.

Les plans pluriannuels communaux 2014-2019 doivent satisfaire aux deux critères, c'est la condition à respecter en vue d'une approbation par l'autorité de contrôle.

■ Résultat en base de caisse

Dans le système BBC, on totalise l'ensemble des recettes et des dépenses : tant celles du budget d'exploitation, qui sont prépondérantes, que celles du budget d'investissement et du financement. Ensemble, elles représentent le résultat budgétaire annuel (*tableau 5*).

- En 2014, pratiquement toutes les communes parviennent à dégager un excédent pour l'exploitation (I Budget d'exploitation) (EUR 121 par habitant) grâce à une accélération de la croissance des recettes et un ralentissement de la croissance des dépenses.
- Le solde d'investissement est négatif (II Budget d'investissement) et n'est pas entièrement compensé par le solde de financement (III Autres).
- Le résultat budgétaire apparaît comme étant négatif (-125 EUR par habitant), mais aboutit à un budget cumulé concluant grâce au résultat cumulé des exercices précédents. Ce résultat cumulé des exercices antérieurs atteint dans les comptes 2012 EUR 489 par habitant (les chiffres pour 2013 et 2014 ne sont pas encore disponibles). Une partie de l'excédent reçoit comme affectation une utilisation ultérieure et ne peut donc plus être prise en compte pour le résultat final disponible en base de caisse.

Le résultat en base de caisse repose sur deux soldes importants : le résultat budgétaire annuel et l'excédent cumulé des exercices précédents, qui n'a pas encore reçu de destination spécifique. Sur la base des chiffres issus de la planification pluriannuelle, le résultat budgétaire

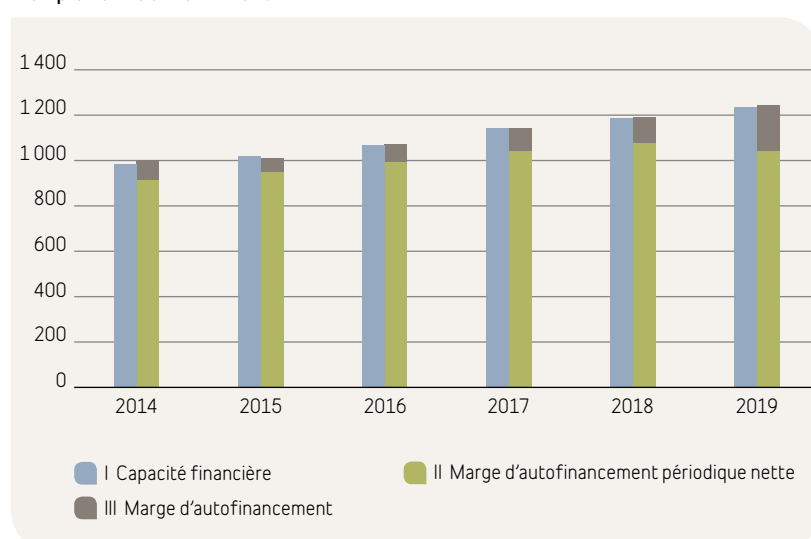
Tableau 5 État de l'équilibre financier (BBC) (en EUR/hab.) - Budget 2014

	Part dans les dépenses/recettes	en EUR/hab.
I Budget d'exploitation		121
A. Dépenses	70,9 %	1 417
B. Recettes	82,0 %	1 538
II Budget d'investissement		-313
A. Dépenses	22,6 %	453
B. Recettes	7,4 %	139
III Autres		67
A. Dépenses	6,5 %	130
B. Recettes	10,5 %	197
IV Résultat budgétaire de l'exercice (I+II+III)	-6,7 %	-125
A. Dépenses	100 %	2 000
B. Recettes	100 %	1 875
V Résultat budgétaire cumulé de l'exercice précédent	n.d.	n.d.
VI Résultat cumulé (IV+V)	n.d.	n.d.
VII Fonds affectés	n.d.	n.d.
VIII Résultat en base de caisse (VI-VII)	n.d.	n.d.

Tableau 6 Marge d'autofinancement (en EUR/hab.) - Budget 2014

I Capacité financière		165
Recettes d'exploitation		1 538
Dépenses d'exploitation hors charges nettes dettes		1 373
II Dépenses périodiques nettes liées aux emprunts		152
Remboursements nets de dettes		108
Charges nettes de dettes		44
III Marge d'autofinancement	7,9 %	13

Graphique 8 Évolution de la marge d'autofinancement (en EUR millions) - Plan pluriannuel 2014-2019



évolue d'un solde très négatif en 2014 à un solde légèrement positif en 2018 (graphique 4). Au fur et à mesure que les excédents du passé diminuent ou reçoivent une destination, le résultat budgétaire aiguillera de plus en plus les communes sur la direction à prendre pour maintenir l'équilibre financier.

Si la planification pluriannuelle prévoit un résultat budgétaire positif en 2018, c'est grâce à la maîtrise stricte de l'exploitation et à la budgétisation d'une baisse des investissements au fur et à mesure de l'amenuisement des larges excédents disponibles pour l'autofinancement.

■ La marge d'autofinancement

La marge d'autofinancement calcule la capacité financière des communes, qu'elle compare aux charges liées aux dettes. L'exploitation doit générer suffisamment de capacité que pour couvrir ces charges (voir aussi le point 4. « Solde d'exploitation » à la page 12). Demeure la marge qui permettra de financer des investissements supplémentaires. D'ici 2019, à savoir un an après le terme de la mandature, la marge d'autofinancement devra être positive ou, pour le moins, égale à zéro. Ce deuxième critère mesure la durabilité de la politique financière et constitue un test plus strict que le résultat en base de caisse. Il prend en compte uniquement les flux de trésorerie du budget d'exploitation, sans tenir compte des soldes généralement positifs des exercices antérieurs.

La marge d'autofinancement est déjà positive en 2014 (7,9 % de la capacité financière, ou EUR 13 par habitant), est en légère hausse à 8,6 % en 2018, avant de doubler assez soudainement en 2019 selon le plan pluriannuel (graphique 8). En 2014, deux communes sur trois affichent déjà une marge d'autofinancement positive. Par ailleurs, une commune sur cinq consent encore un effort supplémentaire en 2019 pour parvenir à une marge d'autofinancement positive (graphique 3).

9. Soldes des comptes 2010-2012 et plan pluriannuel 2014-2019 selon les normes SEC

Dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire, les communes (et les pouvoirs locaux d'une manière générale) font, en tant que composante du secteur des administrations publiques, l'objet d'un suivi sur la base de la méthodologie dite SEC 2010⁴. Ce cadre comptable et statistique sert de référence pour les instances européennes, mais également dans le cadre intrabelge (CSF) pour le suivi des objectifs budgétaires.

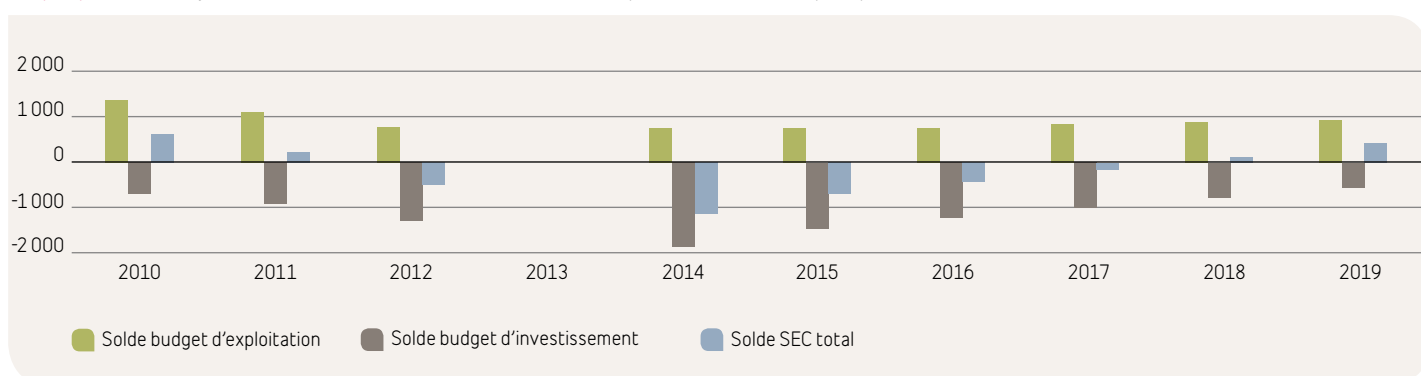
Ce cadre comptable diffère cependant profondément de la comptabilité propre aux administrations locales. Ainsi, le solde SEC n'établit par exemple aucune distinction entre le besoin de financement découlant d'opérations d'exploitation de celui découlant d'opérations de capital (investissements).

Selon les normes SEC, les communes flamandes enregistrent en 2012 un besoin de financement de EUR 511 millions (estimation), après un solde positif (capacité de financement) de EUR 200 millions, et plus encore les exercices précédents (graphique 9). Le volume des investissements qui, à la fin de la mandature précédente, était plus important, exerce une influence déterminante.

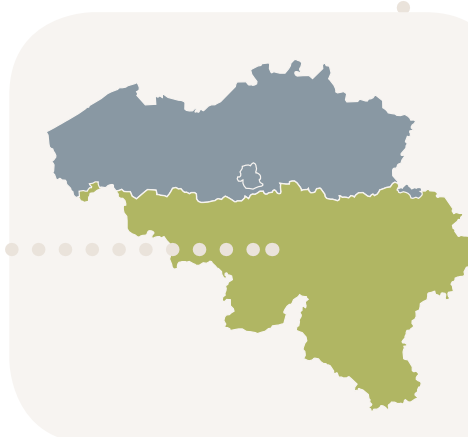
Compte tenu du niveau élevé d'investissements budgétisés à partir de 2014, les chiffres du plan pluriannuel (2014-2019) se traduisent également par un solde négatif qui diminue progressivement à mesure que les volumes d'investissement baissent pour redevenir positifs en 2018. Il s'agit ici d'une préfiguration du calcul du solde SEC dans la mesure où ces estimations ne tiennent pas compte d'éventuelles corrections complémentaires qui seraient appliquées par la suite.

⁴ Système européen des comptes nationaux (SEC) - Règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux dans l'Union européenne.

Graphique 9 Préfiguration du solde SEC (en EUR millions) – Comptes 2010-2012 et plan pluriannuel 2014-2019



Les finances des communes wallonnes



Pour les communes wallonnes, les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon les budgets 2014 et les comptes 2012 sont les suivantes :

- hors opérations exceptionnelles au niveau des grandes villes, les dépenses ordinaires des communes wallonnes augmentent de 2,3 % ;
- les dépenses de personnel sont fortement maîtrisées avec un taux de croissance limité à 1,9 %. Outre l'absence de saut d'index en 2014, l'effectif du personnel marque un premier recul ;
- une progression limitée en 2014 de la dotation au CPAS (+2,1 %) et une quasi-stagnation (+0,4 %) de la dotation à la zone de police (influencée toutefois par une évolution atypique dans certaines villes) ;
- en dépit d'un contexte économique peu porteur et d'une quasi-stabilité des taux d'imposition des taxes additionnelles (IPP et précompte immobilier), les communes wallonnes peuvent compter sur des prévisions favorables en matière de recettes fiscales (+4,0 %) et de fiscalité spécifiquement locale (+7,5 %) en particulier ;
- la forte progression des recettes de prestations (+17,2 %) est principalement influencée par la comptabilisation d'un nouveau « crédit spécial en recettes pour des dépenses non engagées » autorisé par la nouvelle circulaire budgétaire (près de EUR 39 millions) ;
- les produits financiers, composés à plus de 85 % des dividendes des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz, affichent une nouvelle diminution au budget 2014 à la suite des effets de la libéralisation et de la restructuration du secteur de l'énergie ;
- sur la base des budgets 2014, les nouveaux investissements à l'exercice propre s'élèvent à EUR 1,3 milliard. Ils subissent un nouveau recul de 18,5 % après la diminution de 16,5 % déjà enregistrée en 2013. L'évolution à la baisse constatée en 2014 résulte essentiellement de l'instauration par la circulaire budgétaire d'une balise d'investissement (montant maximum par habitant) ;
- la dette communale s'élève à EUR 5,1 milliards, soit EUR 1 519 en moyenne par habitant, sur la base des bilans 2012 ;
- selon les budgets 2014, les communes wallonnes affichent un léger boni de EUR 29 millions à l'exercice propre (+0,6 % des recettes ordinaires). Ce dernier doit être relativisé par l'introduction du nouveau « crédit spécial » en recettes de prestations (cf. *supra*), par le recours net à des provisions (à concurrence de EUR 45 millions) et par l'imputation partielle de la hausse des charges de pension au niveau des exercices antérieurs (coefficient de responsabilisation) ;
- l'excédent dégagé à l'exercice global enregistre une amélioration de plus de EUR 16 millions pour s'établir à EUR 328 millions (ce qui représente 6,2 % des recettes ordinaires en 2014 contre 5,2 % en 2013) ;
- sur la base des normes européennes (SEC 2010), le besoin de financement (déficit) des communes wallonnes s'établit à EUR 330 millions en 2012 contre EUR 83 millions l'exercice précédent. Son niveau est influencé de manière déterminante par le poids des investissements, particulièrement élevé en fin de mandature.



1. Contexte socioéconomique

Les communes wallonnes constituent un tissu communal extrêmement diversifié au sein d'une région qui présente elle-même certaines spécificités. Parmi les lignes de force qui ressortent régulièrement des états des lieux ou des analyses¹ menées à l'échelle régionale, on mentionnera :

- une **dynamique démographique** caractérisée, d'une part, par une croissance de la population principalement alimentée par le bilan migratoire et, d'autre part, par un vieillissement de la population consécutif à un accroissement de l'espérance de vie ainsi que l'arrivée massive dans le troisième âge de la génération dite baby boom. Si la plus haute fécondité et la plus forte immigration nette contribue à ralentir quelque peu le processus de vieillissement par rapport aux projections antérieures, il n'empêche que les indicateurs démographiques traduisent un net vieillissement de la population d'ici 2060. Un autre aspect important concerne l'augmentation du nombre de ménages isolés et monoparentaux, allant de pair avec une diminution continue de la taille moyenne des ménages. Ces évolutions exerceront une influence sur les finances communales tant au niveau de leurs ressources (notamment via une érosion du produit de l'impôt) que sur leurs dépenses (nouveaux services d'aide à la personne, extension et modernisation des maisons de repos, adaptation des infrastructures...). Répondre aux défis du vieillissement de la population impliquera également une réflexion sur l'adaptation de l'ensemble des politiques locales (logement, mobilité, loisirs, aménagement des espaces et des services publics) ;

- le début de cette nouvelle mandature communale s'inscrivant dans la continuité de ces trois dernières années qui auront été profondément affectées par les conséquences de la **crise économique et financière** d'une ampleur pratiquement sans précédent. La crise de la dette publique qui a suivi fragilise également l'ensemble des pouvoirs publics, qui sont contraints d'adopter des mesures d'assainissement des finances publiques afin de restaurer de manière durable les équilibres budgétaires et répondre aux exigences de plus en plus contraignantes de l'Europe. Ce contexte est particulièrement délicat pour nombre de communes wallonnes pour lesquelles de nombreux indicateurs socioéconomiques (comme l'indice de richesse, le taux de chômage, le nombre de bénéficiaires de l'intégration sociale, etc.) présentent déjà des niveaux moins favorables que la

moyenne du pays. Localement, les récentes restructurations ou fermetures d'entreprises ont encore amplifié les difficultés financières et compliquent davantage l'équation budgétaire de certaines communes.

Dans ce contexte et dans la perspective de la prochaine concrétisation de la réforme de l'État et de l'implémentation progressive de la nouvelle loi de financement, le **redéploiement économique et le développement des territoires** constituent assurément des objectifs majeurs pour les communes et leurs CPAS ainsi que pour leurs administrés en général ;

- enfin, la région wallonne qui est caractérisée par une profonde **disparité du tissu communal** où se côtoient à la fois des espaces de forte urbanisation et des espaces plus ruraux ou résidentiels. Les communes wallonnes présentent également d'importantes disparités sur le plan socioéconomique (niveau de revenus, taux de chômage...) (*carte 1²*) qui se répercutent sur les finances communales (importance des charges, de la base imposable...).

Les 62 communes de moins de 5 000 habitants, principalement en zone rurale, dégagent un montant de recettes ordinaires de EUR 284 millions au budget 2014 (EUR 1 284 par habitant), tandis que les grandes villes (plus de 50 000 habitants) disposent d'un montant de EUR 1 649 millions de recettes ordinaires à l'exercice propre, soit EUR 1 775 par habitant. Les trois villes de plus de 100 000 habitants affichent le niveau le plus élevé de recettes ordinaires à l'exercice propre de EUR 2 117 par habitant. Afin de pouvoir refléter cette diversité communale, sans aborder des situations individuelles, Belfius a réalisé une typologie socioéconomique des communes³. Des statistiques complémentaires à cette étude (par cluster socioéconomique) sont disponibles sur notre site internet⁴. Au niveau de la région wallonne, l'exercice de classification a permis de définir 14 clusters regroupés en 7 grandes catégories socioéconomiques.

■ Source des données financières

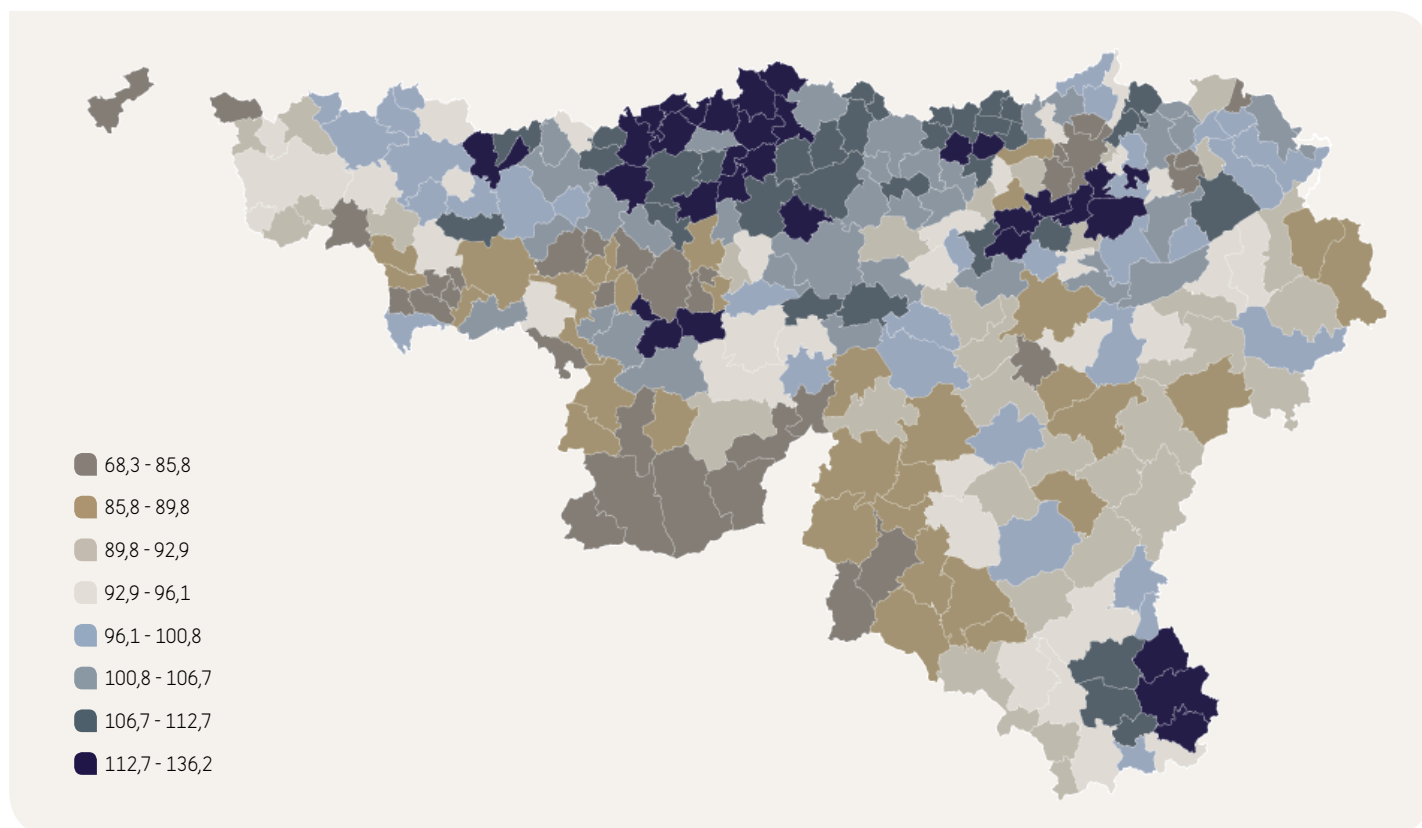
L'étude s'appuie sur les données financières synthétiques et détaillées relatives aux budgets 2014 et aux comptes 2012 qui ont été principalement collectées sous une forme électronique à l'aide de « fichiers SIC » géné-

1 Travaux de la Conférence permanente pour le développement territorial (CPDT) et études de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS).

2 L'indice de richesse est le rapport entre revenu moyen par habitant observé dans la commune par rapport au revenu moyen par habitant observé sur l'ensemble du pays (calculs à partir des déclarations de revenus 2011 - exercice d'imposition 2012, www.beStat.be - SPF Économie).

3 Finances locales - août 2007 (réédition 2013) - Typologie socioéconomique des communes, www.belfius.be/nosetudes - Thèmes - Typologie socioéconomique des communes.

4 www.belfius.be/Financescommunales2014

Carte 1 Indice de richesse par commune par rapport à la moyenne nationale (indice de richesse Belgique = 100) - exercice 2012

rés par le logiciel eComptes⁵ mais aussi via le formulaire d'enquête annuel de Belfius.

Pas moins de 234 communes ont fourni les données de synthèse. Elles représentent 91 % de la population wallonne. Les quelques communes manquantes ont fait l'objet d'une extrapolation de sorte que les chiffres présentés se rapportent à la totalité des 262 communes et permettent de fournir les principales tendances d'évolution.

Les données financières détaillées sont uniquement constituées au départ des fichiers électroniques et représentent un échantillon de 178 communes, soit 77 % de la population en région wallonne. Ces données détaillées permettent d'apporter des éclairages spécifiques et des explications ciblées par rapport aux tendances générales observées.

Toutes les grandes villes de plus de 50 000 habitants sont représentées au niveau synthétique et au niveau détaillé. Ces dernières, de par leur taille, ont un impact non négligeable sur les montants moyens présentés dans l'analyse ci-dessous.

2. Les dépenses ordinaires

■ Aperçu général

Selon les budgets 2014, les dépenses ordinaires de l'exercice propre s'élèvent à EUR 4 758 millions, soit EUR 1 339 en moyenne par habitant. Le montant des dépenses à l'exercice propre est pourtant en diminution de 1,8 % par rapport à 2013 après avoir enregistré une progression de 6,3 % à l'exercice précédent (*tableau 1*).

Ces fluctuations du rythme d'évolution des dépenses totales sont étroitement liées à l'évolution en dents de scie des prélèvements fonctionnels qui passent de EUR 157 millions au budget 2013 à EUR 10,5 millions au budget 2014. Ces montants se rapportent principalement à des provisions constituées par les grandes villes pour couvrir des charges certaines en matière de pension. En faisant abstraction des budgets des grandes villes wallonnes, on observe une évolution de 2,3 % des dépenses des budgets 2014, soit à un niveau plus proche de l'évolution observée lors de la dernière mandature.

⁵ Le fichier SIC est une version électronique du budget, du compte et du bilan « papier » généré par le logiciel eComptes développé par la région wallonne.

Tableau 1 Structure et évolution des dépenses ordinaires – Exercice propre – Budgets 2013-2014

	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance		
		2013	2014	Moyenne 2007-2012
Personnel	556	2,7 %	1,9 %	3,5 %
Fonctionnement	231	2,6 %	2,1 %	3,3 %
Transferts	380	3,4 %	-0,9 %	4,5 %
Dotation au CPAS	125	4,0 %	2,1 %	4,0 %
Dotation à la zone de police	125	3,3 %	0,4 %	3,0 %
Autres subventions	131	2,8 %	-4,7 %	6,5 %
Dette	169	3,0 %	2,9 %	-1,9 %
Prélèvements fonctionnels	3	-	-93,3 %	-5,4 %
Dépenses ordinaires totales (exercice propre)	1 339	6,3 %	-1,8 %	3,0 %

La croissance des principaux postes de dépenses, à savoir le personnel (+1,9 %), le fonctionnement (+2,1 %), les transferts (-0,9 %) se situent à un niveau inférieur à ce qui a pu être observé tant en 2013 que lors de l'ensemble de la mandature communale précédente (2007-2012).

Les dépenses de personnel représentent 41,5 % du total des dépenses à l'exercice propre (*graphique 1*). Elles constituent de loin la première source de dépenses au budget 2014. Avec 28,6 % du total des dépenses, les transferts de la commune vers d'autres entités constituent la deuxième source de dépenses.

■ Dépenses de personnel

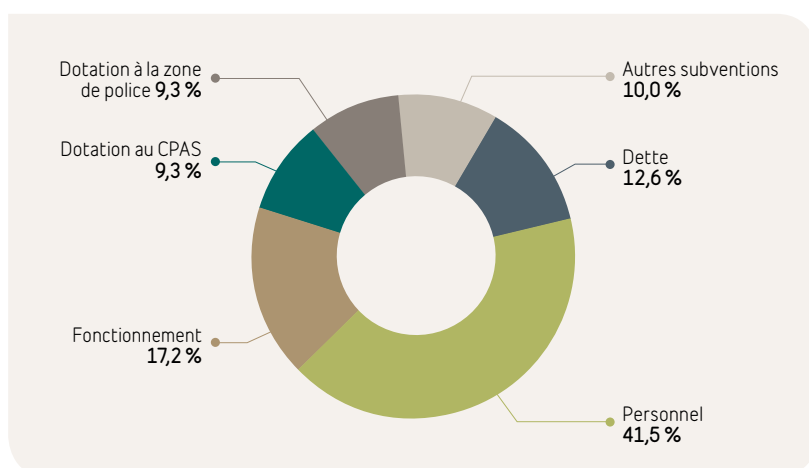
Les dépenses de personnel, qui s'établissent à EUR 1 981,3 millions, soit EUR 556 par habitant, comprennent les salaires du personnel communal, les cotisations patronales, les allocations sociales, les frais de déplacement et autres avantages pécuniaires, la rémunération du bourgmestre et des échevins, les jetons de présence des conseillers communaux, les pensions

des anciens mandataires et les salaires du personnel enseignant. En dépit des charges nouvelles résultant de la réforme des pensions (loi du 24 octobre 2011)⁶, les dépenses de personnel sont fortement maîtrisées dans les budgets 2014 avec un taux de croissance limité à +1,9 % seulement. Plusieurs facteurs d'explication peuvent être avancés.

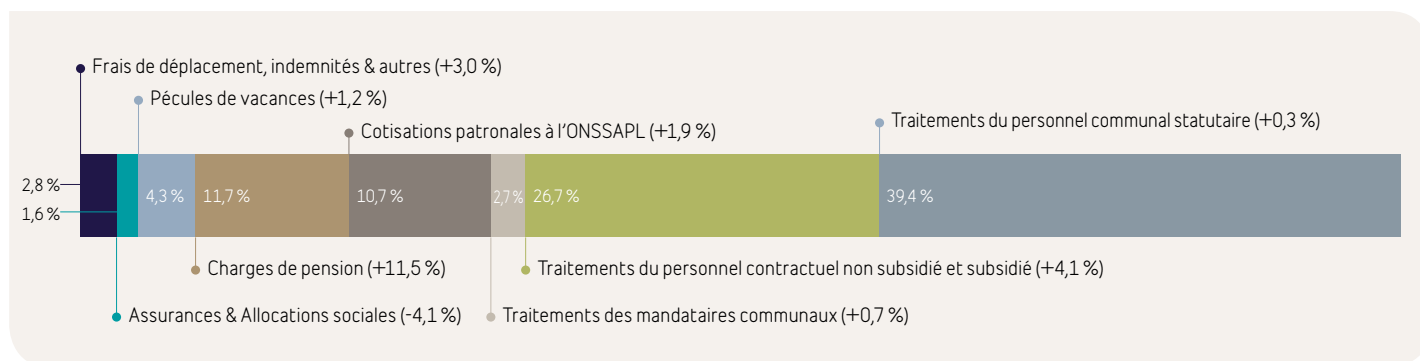
L'indice pivot pour les allocations sociales et les salaires dans le secteur public a été dépassé pour la dernière fois en novembre 2012. Selon les prévisions du Bureau du plan, le prochain dépassement de l'indice pivot devrait se produire en décembre 2014. Par conséquent, les allocations sociales et les salaires dans la fonction publique ne devraient être augmentés de 2 % qu'au début de l'exercice budgétaire 2015.

Sur la base des statistiques de l'ONSSAPL, on remarque une tendance nouvelle relative à l'évolution du nombre de travailleurs exprimés en Equivalent Temps Plein (ETP). Ainsi, le nombre d'ETP dans les administrations communales en Wallonie s'élève à 37 068 ETP au 30 juin 2013, soit 288 ETP de moins (ou -0,8 %) qu'à fin 2012. Cette légère réduction des effectifs explique partiellement la moindre croissance des dépenses de personnel observée dans les budgets. La part du personnel statutaire ne représente plus que 31,7 % de l'ensemble du personnel.

Enfin, le taux de croissance de 1,9 % des dépenses de personnel est vraisemblablement sous-estimé si l'on tient compte du fait que les communes wallonnes imputent le coût de la cotisation de responsabilisation (résultant de la réforme des pensions) au niveau des exercices antérieurs (sur la base des recommandations de la circulaire budgétaire).

Graphique 1 Structure des dépenses ordinaires (en %) – Exercice propre – Budgets 2014

⁶ Pour plus de détails, voir la fiche 9 « Les charges de pension de fonctionnaires locaux » du dossier Enjeux financiers de la nouvelle législature communale (2013-2018) - www.belfius.be/nosetudes - Finances locales.

Graphique 2 Ventilation des dépenses de personnel – Budgets 2014

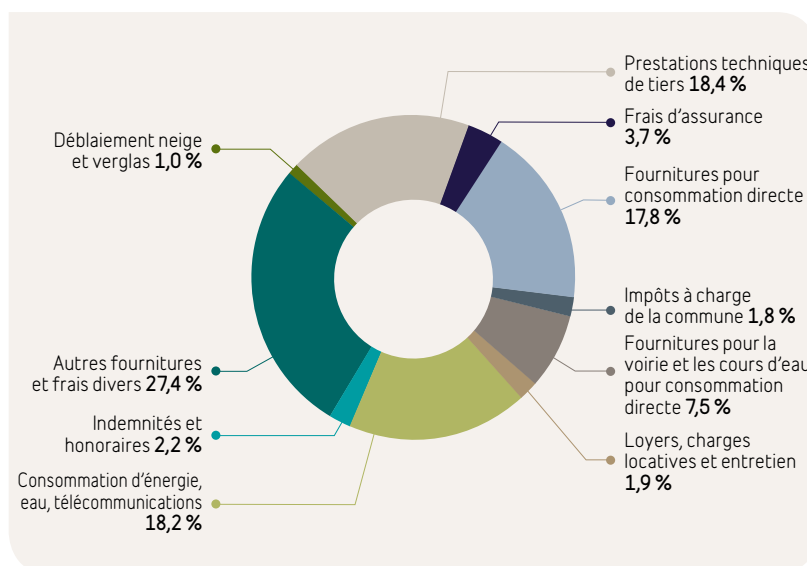
Sur la base de notre échantillon de données détaillées (cf. *supra*), le montant des traitements du personnel communal s'élève à 66,1 % (*graphique 2*). Au sein de la rubrique traitements, la part des traitements du personnel statutaire est prédominante et regroupe 39,4 % de l'ensemble des dépenses de personnel. Les contributions patronales à l'ONSSAPL pour l'ensemble du personnel atteignent 10,7 % du total des dépenses de personnel. Le fait marquant est cependant, sans conteste, la part occupée par les charges de pension, qui ne cesse d'augmenter au cours des derniers exercices pour atteindre 11,7 % des dépenses de personnel au budget 2014 avec une croissance de 11,5 % par rapport au budget de l'exercice précédent.

■ Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement englobent, pour leur part, les dépenses telles que les frais administratifs, les frais de chauffage, l'entretien des bâtiments, les impôts pris en charge par la commune, des fournitures diverses, etc. Ces dépenses s'élèvent à EUR 821,5 millions à l'exercice 2014, soit EUR 231 par habitant. Sur la base des données plus détaillées disponibles, il est possible d'identifier les principales composantes des frais de fonctionnement (*graphique 3*). On relèvera la part non négligeable des frais de consommation d'énergie, d'eau et de télécommunications (EUR 112 millions), les fournitures pour consommation directe (EUR 146 millions) et les prestations techniques de tiers (sous-traitance).

■ Dépenses de transferts

Les dépenses de transferts désignent principalement des subsides que la commune est généralement tenue d'octroyer à des acteurs publics locaux en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Il s'agit principalement du CPAS, de la zone de police, des fabriques d'église, des hôpitaux, des services d'incendie, etc. Par ailleurs, la commune peut également octroyer diverses formes de subsides aux ménages, à des associations et à des entreprises.

Graphique 3 Principales composantes des frais de fonctionnement – Budgets 2014

À l'exercice 2014, les dépenses de transferts des communes wallonnes s'élèvent à EUR 1 354 millions, soit EUR 380 par habitant et absorbent 28,6 % du total des dépenses ordinaires. En 2014, les transferts ont toutefois enregistré une diminution modérée de 0,9 % qui contraste avec la progression dynamique observée ces dernières années (+3,4 % en 2013 et +4,5 % en moyenne par an au cours de la dernière mandature communale). En faisant abstraction des grandes villes (qui influencent les chiffres globaux par des opérations exceptionnelles), le taux de croissance moyen des dépenses de transferts s'établit à +2,8 % en 2014.

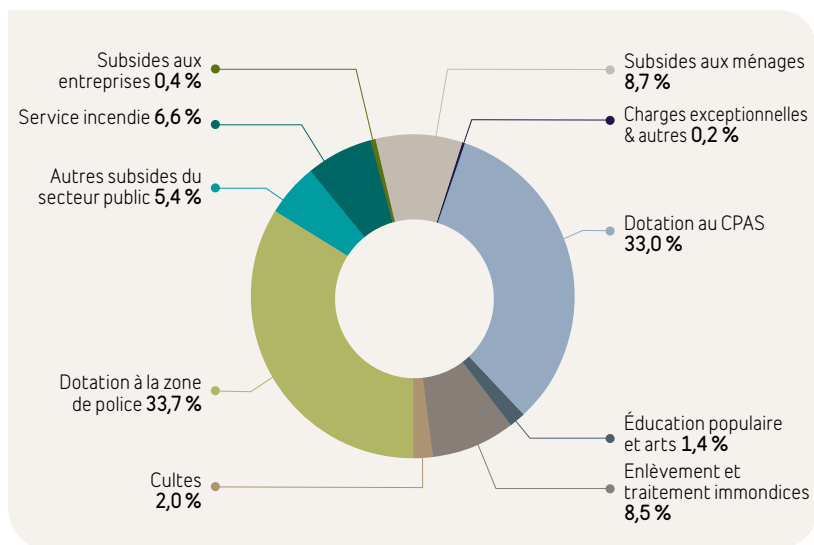
La dotation au CPAS (EUR 125 par habitant) et à la zone de police (EUR 125 par habitant) constituent à elles seules 65,7 % du total des dépenses de transferts des communes wallonnes. La part de la **dotation au CPAS** dans le total des dépenses présente cependant des disparités en fonction du contexte socioéconomique. Les « communes rurales » consacrent un montant moyen

de EUR 102 par habitant, tandis que les communes de la catégorie « communes centres » affichent un niveau de EUR 165 par habitant, ces dernières, étant principalement des villes davantage confrontées aux effets de la paupérisation de la population. Si la dotation au CPAS a progressé au budget 2014 de 2,1 % en moyenne, elle atteint 3,5 % dans les communes avec concentration d'activités économiques, tandis qu'elle diminue parmi les communes rurales, de 0,9 %.

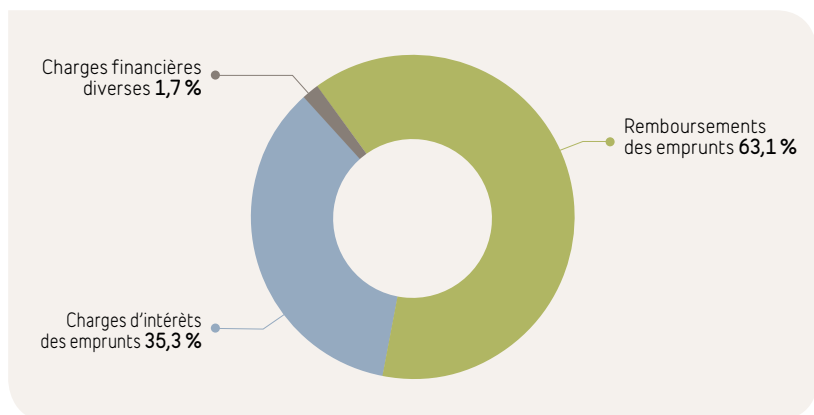
La progression très modérée (+0,4 %) de la **dotation à la zone de police** s'explique également par des réductions temporaires observées dans certaines villes. La dotation à la zone de police présente des disparités encore plus marquées notamment en fonction du caractère rural ou urbain des communes qui la composent⁷.

⁷ Cf. pour plus de détails notre étude « Finances locales - CPAS et zones de police » - décembre 2013.

Graphique 4 Ventilation des dépenses de transferts – Budgets 2014



Graphique 5 Principales composantes des charges financières – Budget 2014



Au cours de ces prochaines années, les dépenses de transferts seront également influencées par les effets de la réforme des pensions du personnel statutaire des autres acteurs publics. En effet, les hausses de cotisation affectant le personnel statutaire des CPAS, des zones de police, mais aussi des hôpitaux publics se répercuteront également sur les dotations communales.

À côté des dotations au CPAS et à la zone de police, les communes procèdent à d'autres dépenses de transferts (graphique 4) telles que les subsides aux intercommunales de gestion des déchets, aux services incendie, les interventions dans les hôpitaux publics et les divers subsides accordés aux ménages (soit directement, soit indirectement via des associations). La diminution de 4,7 % observée en 2014 est à nouveau fortement influencée par les budgets des grandes villes. Abstraction faite de ces dernières, l'évolution des autres subventions des communes wallonnes est en progression de 3,4 %.

La part des dépenses relatives à l'enlèvement et au traitement des immondices reste substantielle au budget 2014. Ces montants sont influencés par la part contributive des communes dans la prise en charge du coût-vérité des déchets en application du Plan déchets. Des évolutions divergentes sont observées entre les communes en fonction du niveau de prise en charge par rapport aux ménages.

On notera la diminution des dépenses de transferts de la rubrique « Autres subsides du secteur public » de 3,4 % qui est notamment influencée par la diminution des montants de contribution pour couvrir le déficit des hôpitaux.

■ Charges financières

Les charges financières qui s'élèvent à EUR 601 millions au budget 2014 sont constituées principalement des charges d'intérêts et des remboursements des emprunts. Elles représentent 12,6 % des dépenses ordinaires des communes au budget 2014 et ont subi un recul structurel ces 15 dernières années en raison principalement de la réduction du niveau général des taux d'intérêt. Le nouveau ralentissement de la croissance constaté au budget 2014 est à mettre en relation avec la réduction sensible des projets d'investissement depuis le début de la nouvelle mandature communale (et qui résulte notamment de l'instauration de la balise en matière d'investissement par la circulaire budgétaire 2014) (cf. *infra*).

Les dépenses ordinaires de dette sont composées à concurrence de plus de 63,1 % de remboursements an-

nuels des emprunts (graphique 5), le solde étant composé des charges d'intérêts (35,3 %) et des charges financières diverses (1,7 %), constituées notamment des contributions aux pertes d'exploitation des régies.

3. Les recettes ordinaires

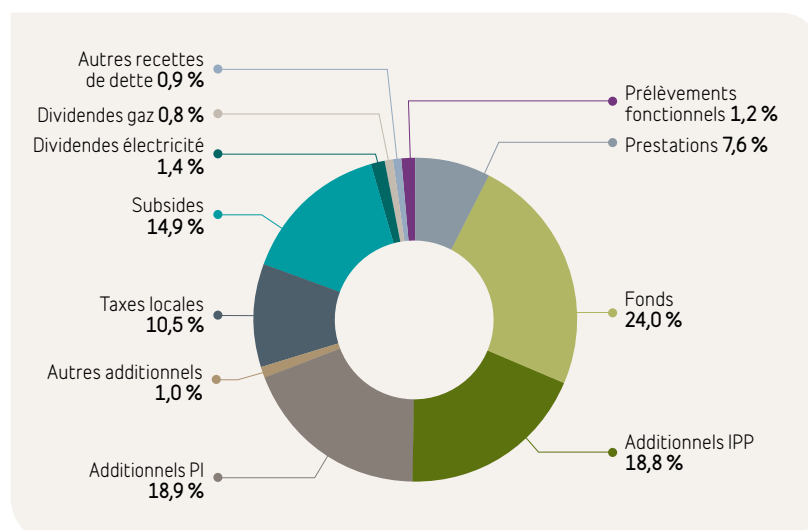
En regard des dépenses prévues, les communes doivent s'assurer de sources de financement suffisantes afin de préserver les équilibres budgétaires. Selon les budgets 2014, les 262 communes wallonnes disposent de EUR 4 798 millions de recettes à l'exercice propre, soit EUR 1 347 par habitant. À l'instar des dépenses, des disparités de niveau et de structure apparaissent toutefois en fonction du contexte socioéconomique propre à chaque commune.

■ Structure des recettes

Les principaux postes de recettes ordinaires en euro par habitant sur la base de la ventilation économique donnent un aperçu des évolutions constatées au cours des deux derniers exercices ainsi qu'au cours de la dernière mandature 2007-2012 (tableau 2).

Pour préserver les équilibres budgétaires, les communes devraient idéalement pouvoir compter sur une progression des recettes analogue à celle enregistrée pour leurs dépenses. À l'instar de l'évolution observée pour les dépenses (tableau 1), les recettes ordinaires totales à l'exercice propre au budget 2014 enregistrent un recul de 1,1 %. Hors opérations relatives aux prélèvements fonctionnels (ayant trait aux provisions pour charge de pension), les recettes ordinaires à l'exercice propre at-

Graphique 6 Structure des recettes ordinaires (en %) - Budgets 2014



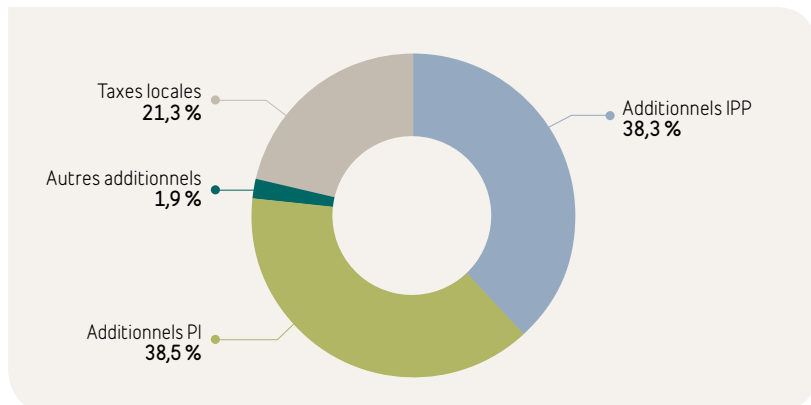
teignent une croissance de 3,1 %, soit une progression plus habituelle.

Les **transferts** alimentent 88,1 % des recettes totales du budget 2014, soit l'essentiel des sources de financement nécessaire pour assurer ses missions (graphique 6). Outre la fiscalité, 38,9 % des recettes totales proviennent d'autres niveaux de pouvoir sous la forme de dotations et de subsides et pour lesquels les communes ne disposent pas de marge de manœuvre. Enfin, les **recettes propres** de la commune représentent 10,7 % des recettes totales. Elle sont générées au travers de la facturation de services publics rendus par la commune ou sous la forme de recettes qui sont issues du patrimoine communal (immobilier ou financier).

Tableau 2 Structure et évolution des recettes ordinaires - Exercice propre - Budgets 2013-2014

	Niveau (en EUR/hab.)		Taux de croissance	
	2014	2013	2014	Moyenne législature 2007-2012
Prestations	102	2,5 %	17,2 %	5,1 %
Transferts	1 186	3,2 %	2,9 %	3,6 %
Fonds	323	2,6 %	2,0 %	3,2 %
Fiscalité	662	3,4 %	4,0 %	4,1 %
Additionnels IPP	254	3,3 %	4,4 %	4,8 %
Additionnels PI	255	3,6 %	1,9 %	4,0 %
Autres additionnels	13	3,2 %	2,7 %	3,7 %
Taxes locales	141	3,2 %	7,5 %	3,1 %
Subsides	201	3,4 %	0,6 %	2,6 %
Dettes (produits financiers)	42	-3,3 %	-9,1 %	-8,2 %
Prélèvements fonctionnels	16	148,3 %	-78,9 %	2,2 %
Recettes ordinaires totales (exercice propre)	1 347	6,2 %	-1,1 %	3,0 %

Graphique 7 Structure des recettes fiscales - Budgets 2014



Fiscalité

En vertu de la constitution, les communes ont la possibilité de lever des taxes sur les ressources des contribuables (ménages, entreprises, associations...). Les recettes fiscales s’élèvent à EUR 2 359 millions, soit EUR 662 par habitant, et représentent, avec 49,2 % de leurs recettes ordinaires à l’exercice propre, la première source de financement des communes wallonnes. La fiscalité communale se présente sous plusieurs formes. Elle comprend, d’une part, la fiscalité dite **additionnelle**, telle que le précompte immobilier et l’impôt des personnes physiques, et, d’autre part, la fiscalité **spécifiquement communale**. Si les taxes additionnelles représentent à elles seules la majeure partie des ressources fiscales

(79 %), soit EUR 522 par habitant, la part des taxes locales, en nette progression en 2014, occupe cependant plus d’un cinquième des ressources fiscales totales (*graphique 7*).

Pour mieux comprendre l’évolution du produit des taxes additionnelles au précompte immobilier et des taxes additionnelles à l’impôt des personnes physiques, il est utile de se pencher à la fois sur l’évolution du taux d’imposition et sur l’évolution de la base imposable.

■ Taxe additionnelle au précompte immobilier

Le produit de la taxe additionnelle au précompte immobilier se situe à EUR 908 millions à l’exercice 2014, soit EUR 255 par habitant et présente une croissance de 1,9 % par rapport à l’exercice précédent.

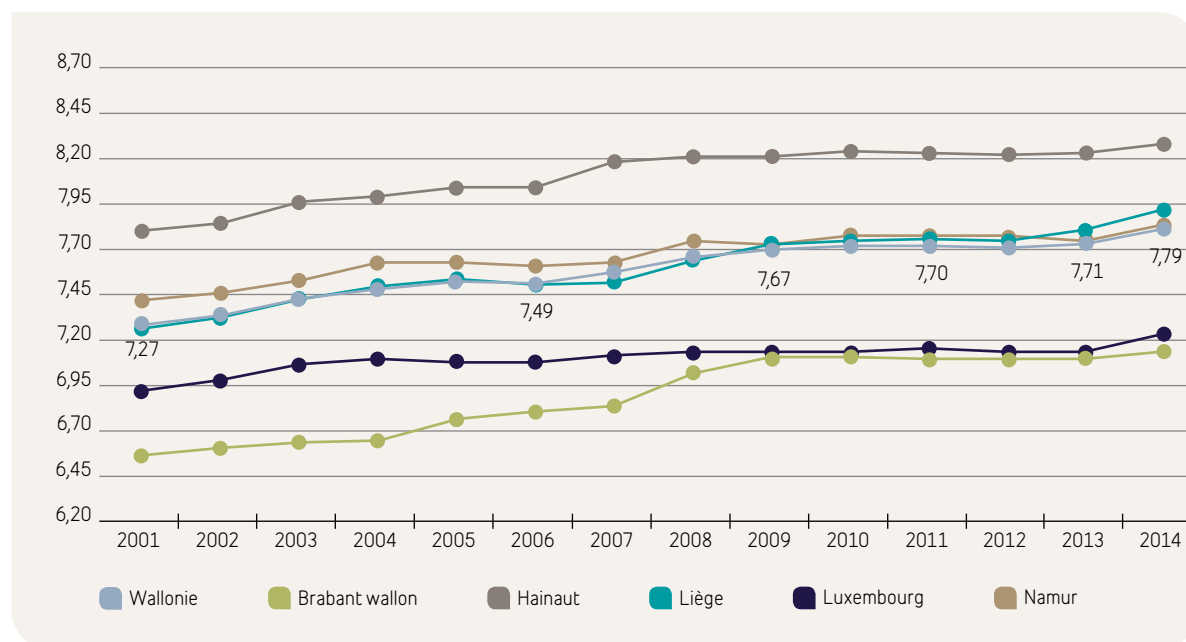
Le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier s’établit en moyenne à 2 539 en 2014, en hausse de seulement 23 centimes par rapport à l’exercice précédent (*graphique 8*). Seules 25 communes ont procédé à une augmentation des centimes additionnels au budget 2014. On remarquera cependant des différences marquées des niveaux d’imposition entre les provinces.

Selon les données du SPF Finances, le revenu cadastral imposable en région wallonne progresse (hors indexation) de manière très modérée ces dernières années, soit +0,6 % en 2012 et +0,8 % en 2013.

Graphique 8 Évolution du nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier



Graphique 9 Évolution du taux des additionnels à l'IPP



■ Taxe additionnelle à l'IPP

Le produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques se situe à EUR 904 millions, soit EUR 254 par habitant et présente une croissance de 4,4 %. Cette progression élevée peut s'expliquer partiellement par l'influence d'aspects techniques relatifs au rythme d'enrôlement par l'administration fiscale fédérale (effets de rattrapage entre les deux exercices).

En effet, le taux moyen des additionnels à l'IPP présente une évolution très faible (0,08 %) à l'exercice 2014 par rapport à l'exercice précédent (*graphique 9*), 30 communes seulement ayant procédé à une augmentation du taux. Selon les provinces, on observe une disparité des taux d'imposition communaux à l'IPP comparable à celle du précompte immobilier. Le taux moyen des additionnels à l'IPP est le plus élevé en province du Hainaut (8,26 %) et le plus faible en province de Brabant wallon (7,14 %).

Lors de l'exercice d'imposition 2012 (revenus 2011), le revenu net imposable moyen s'élevait à EUR 16 106 par habitant au niveau du pays. En Wallonie, il se situe à 5,1 % en dessous de cette moyenne. Toutefois, sur la période 2007-2012, la Wallonie affiche le taux de croissance le plus élevé (+4,8 %) des trois régions du pays.

■ Taxes locales

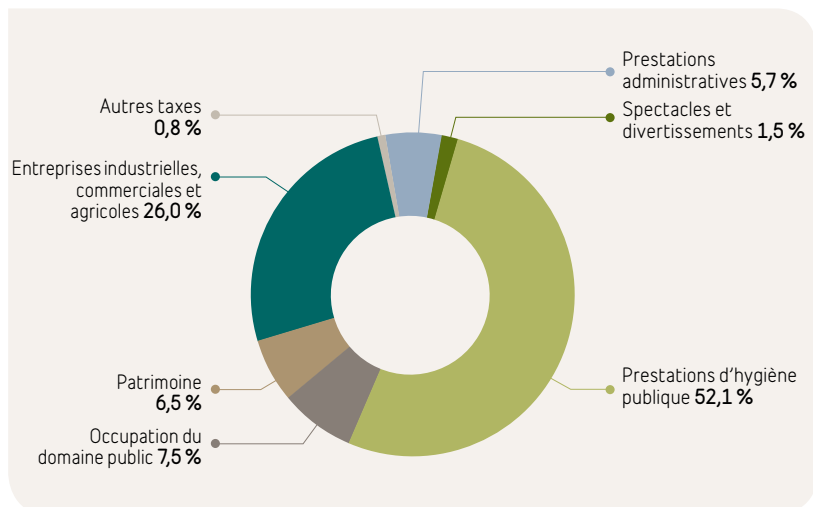
Les taxes communales ou locales sont établies au travers d'un règlement-taxe soumis à l'approbation du conseil communal. Contrairement aux taxes additionnelles, les

taxes locales confèrent aux communes une marge de manœuvre importante puisqu'elles peuvent définir la base d'imposition, le taux et les critères éventuels d'exonération. Au budget 2014, les taxes locales représentent EUR 501,6 millions et sont en nette augmentation de 7,5 % en 2014 par rapport au budget précédent. Cette évolution soutenue marque une rupture par rapport à la législature précédente qui s'était caractérisée par une évolution globalement plus modérée (+3,2 % en moyenne par an).

Parmi l'ensemble des diverses taxes locales (*graphique 10*), on constate toutefois que cette évolution est principalement imputable aux taxes relatives aux **prestations d'hygiène publique**. Ces dernières représentent à elles seules 52,1 % de l'ensemble des taxes locales et sont principalement constituées de la taxe sur l'enlèvement et le traitement des immondices (73 %) et la taxe sur la délivrance de récipients ou autocollants pour résidus (pour 13 %). Ces taxes spécifiques augmentent de manière importante au cours des derniers exercices et reflètent la mise en œuvre des objectifs du Plan wallon des déchets. Ce dernier repose sur l'application du principe de coût-vérité au travers d'un levier fiscal dont l'objectif final est de répercuter auprès du producteur du déchet, le coût net de sa collecte et de son traitement. Les communes sont tenues de répercuter progressivement le coût de la gestion des déchets selon l'évolution suivante : 90 % en 2011, 95 % en 2012 et 100 % en 2013⁸. La progression

⁸ Voir fiche 14 des enjeux, relative à la gestion des déchets, www.belfius.be/nosetudes - Finances locales.

Graphique 10 Taxes locales par catégories – Budgets 2014



de 5 % des taxes relatives aux prestations d'hygiène publique au budget 2014 est aussi imputable à d'autres taxes spécifiques telles la taxe sur l'entretien des égouts et la taxe sur les immeubles reliés ou reliables au réseau d'égouttage.

Les taxes se rapportant aux **entreprises industrielles, commerciales et agricoles** génèrent plus d'un quart des recettes des taxes locales. Si leur part reste relativement stable, on observe cependant une mutation entre diverses taxes au sein de cette catégorie. Ainsi, la taxe sur la force motrice est en net recul, tandis que les taxes sur les panneaux publicitaires, enseignes et réclames lumineuses sont en forte augmentation. Une nette progression est également observée sur les taxes de séjour ainsi que sur les taxes relatives aux décharges.

En ce qui concerne les taxes sur l'**occupation du domaine public**, on observe une nette progression des taxes de parking (+ 8 % sur l'échantillon), ces taxes représentant à elles seules plus de 60 % de la rubrique.

Les taxes sur le **patrimoine** sont en forte augmentation au budget 2014 de plus de 12 %. Cette progression se

rapporte essentiellement aux taxes sur les secondes résidences, sur les immeubles inoccupés et sur les terrains à bâtir non bâtis.

Enfin, dans le cadre des **prestations administratives**, les taxes sur la délivrance de documents administratifs sont également en forte augmentation de plus de 11 %.

■ Fonds et les subsides

Les recettes des fonds et subsides provenant des pouvoirs publics (et de la région principalement) s'élèvent à EUR 1 867 millions aux budgets 2014. Elles représentent en moyenne 38,9 % du total des recettes ordinaires et constituent la deuxième source de financement des communes wallonnes (tableau 3).

Les recettes de fonds comprennent principalement la dotation au Fonds des communes qui constitue un financement général des communes (libre d'affectation) et représentent en moyenne 61,3 % de l'ensemble de la rubrique des fonds et subsides. Le Fonds des communes a fait l'objet d'une réforme en 2008 dont l'entrée en vigueur se fera très progressivement puisque les nouveaux critères ne s'appliqueront intégralement qu'en 2028. Cette réforme a également introduit un mécanisme d'évolution de la dotation globale allouée au Fonds des communes. Depuis 2010, il correspond au taux d'inflation de l'année de répartition majoré de 1 %, ce qui permet un meilleur adossement à l'évolution des dépenses.

Les subsides sont destinés à la couverture de dépenses spécifiques (38,7 % du total des recettes de fonds et subsides). Ils comprennent diverses interventions émanant de la région principalement pour couvrir des frais d'exploitation mais aussi diverses compensations (par rapport à des réformes fiscales par exemple) ainsi que des interventions dans les charges financières des emprunts.

■ Recettes propres

Les recettes propres des communes sont des produits générés au travers de l'activité de la commune ou qui proviennent d'une valorisation du patrimoine communal. Elles s'établissent à EUR 516 millions au budget 2014 et représentent 10,7 % des recettes ordinaires.

Sur le plan comptable, elles se subdivisent en deux groupes : les recettes de prestations et de dette (produits financiers) qui évoluent en sens opposé depuis plusieurs années. C'est à nouveau le cas en 2014, puisque les recettes de prestations progressent de 17,2 % alors que les produits financiers enregistrent un nouveau recul de 9,1 % (tableau 2).

Tableau 3 Structure des recettes de fonds et de subsides – Budgets 2014

Type de fonds - subsides	en % du total
Fonds des communes et fonds spéciaux	61,3 %
Subsides de l'Autorité supérieure à des fins spécifiques	17,7 %
Récupération des charges financières des emprunts à charge de l'Autorité supérieure	7,4 %
Subsides de l'Autorité supérieure pour les frais de fonctionnement de l'enseignement	5,3 %
Contributions des autres pouvoirs publics pour les autres frais d'exploitation	5,1 %
Autres	3,3 %
Total	100 %

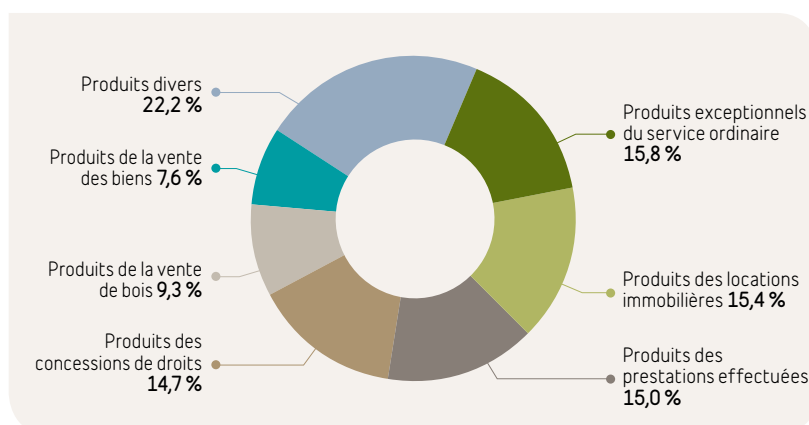
Les **recettes de prestations** regroupent les recettes récurrentes provenant des biens communaux (loyers, location de matériel, coupes de bois...) et des services rendus par la commune (raccordements aux égouts, recherches dans les registres de la population...). De leur côté, les **recettes de dette** englobent les revenus des actifs financiers récurrents comme les participations des communes dans diverses intercommunales, le bénéfice des régies et les remboursements de prêts contractés par la commune au bénéfice de tiers.

La nette progression des recettes de prestations constatée en 2014 est fortement influencée par la nouvelle disposition comptable prévue par la circulaire budgétaire relative au budget 2014. Celle-ci autorise pour la première fois l'inscription d'un crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice (de personnel et de fonctionnement notamment). Sur la base de notre échantillon de communes à l'exercice 2014, toutes les communes n'ont pas fait usage de cette latitude. Cette nouvelle recette (près de EUR 40 millions) figure parmi les produits exceptionnels du service ordinaire qui représentent désormais 15,8 % de l'ensemble des recettes de prestations. Parmi les principaux postes des recettes de prestations figurent les recettes issues des locations immobilières (immeubles, terrains, halls, cimetières, etc.) (15,4 %) (*graphique 11*).

Les recettes émanant des concessions de droits (14,7 %) comprennent notamment le produit des redevances voirie dans le cadre des infrastructures de distribution de l'énergie (électricité et gaz). Sur la base de l'échantillon, les ventes de bois progressent fortement (+10 %) au budget 2014. Ces recettes spécifiques proviennent en majeure partie des communes de la province de Luxembourg (plus de 40 % du total), de la province de Namur (plus de 20 %) ainsi que du sud de la province de Liège.

Les **produits financiers**, composés à plus de 85 % des dividendes des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz, affichent une forte diminution de 9,1 % au budget 2014 par rapport à l'exercice précédent. Cette décroissance s'inscrit dans le recul structurel des dividendes des intercommunales à la suite des effets de la libéralisation du secteur de l'énergie et des conditions économiques et financières actuelles (et du niveau du taux de l'OLO 10 ans qui se situe à des niveaux historiquement bas, en particulier) qui pèsent sur la rémunération du capital des gestionnaires de réseaux. Dans une moindre mesure, il faut noter également l'impact des faibles taux d'intérêt actuels sur les rendements des excédents de trésorerie.

Graphique 11 Structure des recettes de prestations – Budgets 2014



4. La dette et les investissements

L'analyse du patrimoine des communes est réalisée au départ de leur bilan, qui nous renseigne sur la situation patrimoniale de fin d'exercice. L'actif regroupe l'ensemble des avoirs et des droits de la commune, alors que le passif répertorie les ressources mises à sa disposition (fonds propres et dettes). L'évolution de la situation patrimoniale est appréhendée au travers de l'analyse détaillée de deux dimensions financières importantes, à savoir les investissements et les dettes. Le lien entre ces deux volets financiers est induit par le fait que les investissements sont principalement financés par l'emprunt et déterminent, ce faisant, en grande partie l'évolution des dettes. La comptabilité budgétaire fournit des informations sur les flux (nouveaux plans d'investissement et emprunts), mais ne reprend aucun renseignement quant à la valeur comptable de l'encours de la dette et du patrimoine. Les dernières données disponibles émanent toutefois des bilans 2012.

■ Patrimoine communal : bilan et actifs immobilisés

Les immobilisés occupent une place prépondérante avec 88 % du total de l'actif des communes wallonnes au bilan 2012. Les actifs circulants comprennent majoritairement des créances à un an au plus composées principalement de récupérations de taxes additionnelles en provenance du fédéral, de subsides, etc. Les immobilisés sont en progression de 3,9 % à l'exercice 2012. Ce taux de croissance est principalement soutenu par l'évolution de la valeur des immobilisations corporelles ainsi que par les promesses de subsides et de prêts à recevoir.

Les immobilisations corporelles (*graphique 12*) sont constituées de rubriques principales, à savoir les voiries communales (38,1 % du total) ainsi que les constructions et leurs terrains (31,1 % du total).

Les communes wallonnes ont enregistré une croissance de 4,4 % des immobilisations corporelles au bilan 2012. C'est principalement le poste Constructions et terrains qui entraîne ce mouvement avec une progression de 6,2 %.

■ Effort d'investissement et leur financement

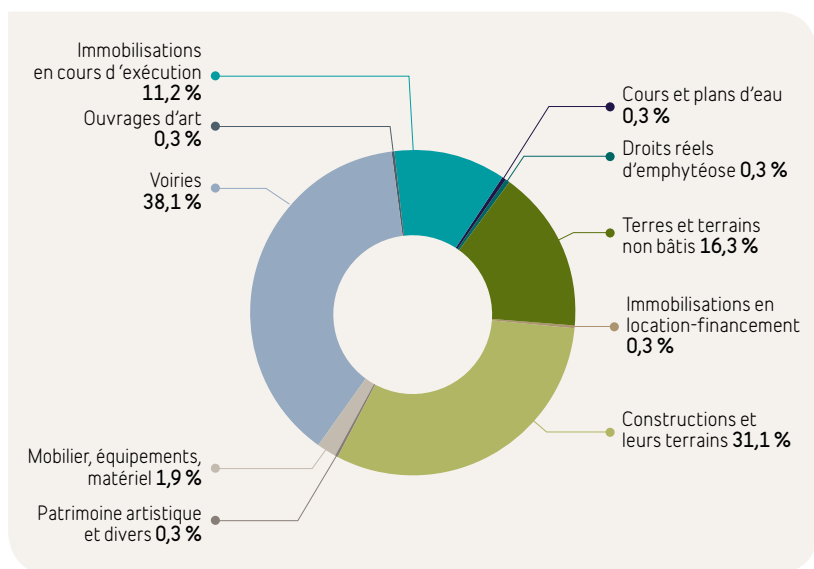
Sur la base des budgets 2014, les nouveaux investissements à l'exercice propre s'élèvent à EUR 1,3 milliard, soit EUR 354 par habitant. Ils subissent un nouveau recul de 18,5 % après la diminution de 16,5 % déjà enregistrée en 2013 (et observée traditionnellement lors de la 1^{re} année de la nouvelle mandature). L'évolution à la baisse consta-

tée en 2014 résulte essentiellement de l'application de nouvelles instructions figurant dans la circulaire budgétaire et instaurant une balise d'investissement (montant maximum par habitant).

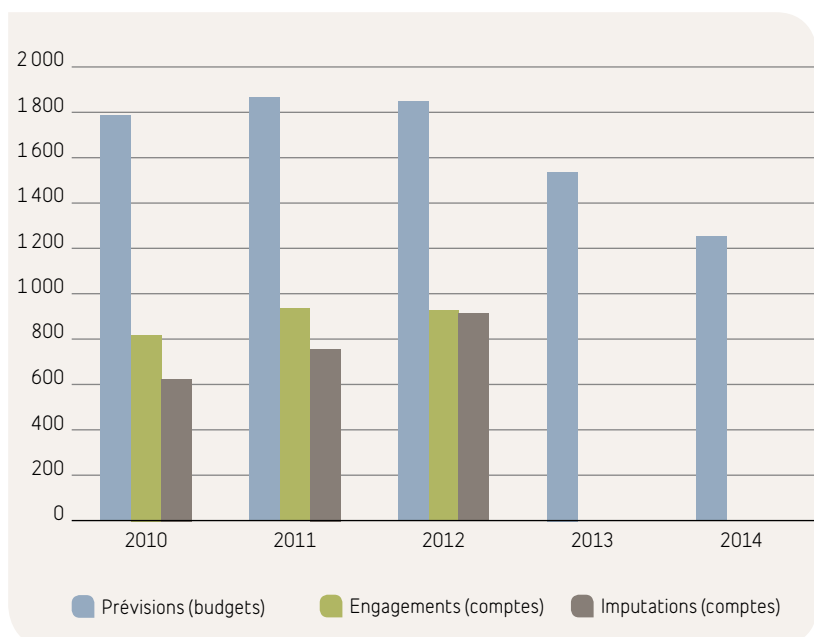
Cette dernière vise à garantir une meilleure adéquation entre les prévisions et les réalisations effectives. En effet, on constate traditionnellement une différence significative entre les prévisions d'investissement figurant aux budgets et les engagements qui se retrouvent effectivement dans les comptes (*graphique 13*). Les engagements aux comptes ainsi que les imputations se situent à des niveaux nettement plus faibles avec un taux de réalisation proche de 50 % à l'exercice 2012. De nombreux projets d'investissement font l'objet d'une inscription budgétaire mais ne sont pas réalisés au cours de l'exercice prévu et sont le plus souvent répartis sur plusieurs exercices ou reportés, voire abandonnés (à la suite de divers événements comme des retards dans la préparation du dossier, d'abandon ou de reports de projets, de problèmes liés à la faisabilité financière, etc.).

Sur la base de la ventilation fonctionnelle, les principales affectations des investissements au budget 2014 sont les communications et la voirie qui représentent 28 % de l'ensemble des dépenses d'investissement des communes wallonnes (*graphique 14*) suivie par la rubrique Loisirs-culture-cultes (18 %) et les aménagements urbains et de salubrité publique (14 %).

Graphique 12 Composition des immobilisations corporelles – Bilan 2012



Graphique 13 Évolution des dépenses d'investissement sur la base des comptes et des budgets



■ Structure de financement

Les dépenses extraordinaires des communes sont principalement financées par de l'emprunt (à hauteur de 42 % en 2014). Les autres composantes des moyens de financement comprennent les subsides en capital, l'autofinancement ainsi que la vente de patrimoine (en tant que forme de désinvestissement). Cette dernière source de financement varie d'une année à l'autre et affiche de ce fait une part très variable. Cette structure de financement moyenne diffère en fait sensiblement d'une commune à l'autre, en fonction de leurs possibilités de financement et des mécanismes de subvention de la région.

■ Évolution et structure de la dette

Le niveau d'endettement communal apparaît globalement maîtrisé tant en regard du patrimoine des communes que par rapport au niveau d'endettement des autres pouvoirs publics. Les bilans des communes wallonnes à l'exercice 2012 font apparaître un niveau d'endettement brut de EUR 5,1 milliards, soit EUR 1 519 par habitant ainsi qu'un taux de croissance annuel moyen de 3,1 % sur la période 2007-2012 (*graphique 16*). L'endet-

tement a connu une progression plus élevée (+4,9 %) en 2012 en raison de la hausse des investissements traditionnellement observée en fin de mandature communale.

La dette inférieure à un an représente seulement 9,8 % de l'encours, contre plus de 90 % pour la dette à long terme. Au sein de cette dernière, la majeure partie a été contractée pour financer des investissements et a donc pour contrepartie des actifs immobilisés.

Toutefois, en raison de difficultés financières, de nombreuses communes wallonnes (et les grandes villes en particulier) ont été contraintes de recourir à l'emprunt pour consolider des déficits du passé⁹. Ces prêts de trésorerie sont accordés par le Centre régional d'aide aux communes (CRAC). En contrepartie, les communes concernées sont soumises au respect d'un plan de gestion assurant le retour à l'équilibre budgétaire. La part de cette dette dite « d'assainissement » dans l'ensemble de la dette à long terme représente 31 % pour les communes wallonnes.

5. Les soldes budgétaires et résultats des comptes

En comptabilité budgétaire, on apprécie généralement la santé financière d'une commune en calculant les soldes budgétaires, c'est-à-dire l'écart observé entre les recettes et les dépenses.

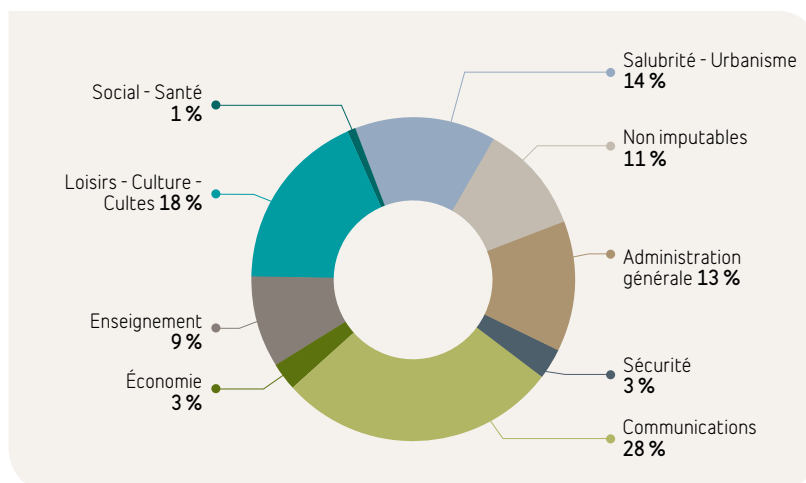
La comptabilité des pouvoirs locaux distingue systématiquement les opérations relatives à l'exercice proprement dit et celles ayant trait aux exercices antérieurs.

Cette distinction entraîne le calcul de deux types de soldes :

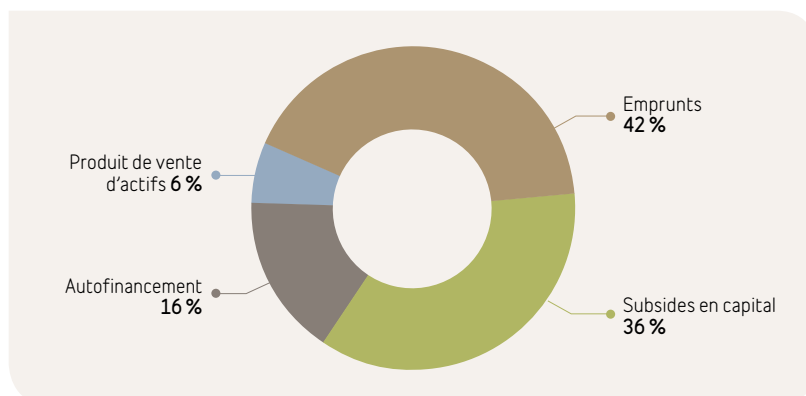
- le **solde de l'exercice propre** ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré ; il intègre toutefois les prélèvements fonctionnels qui sont imputés à l'exercice propre ;
- le **solde global** tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs (y compris le boni ou le mali reporté) ainsi que des prélèvements généraux.

Les soldes des comptes budgétaires (définis comme l'écart entre les droits constatés et les engagements) reflètent une réalité financière concrète tandis que les soldes budgétaires sont obtenus sur la base de prévisions des recettes et des dépenses pour un exercice

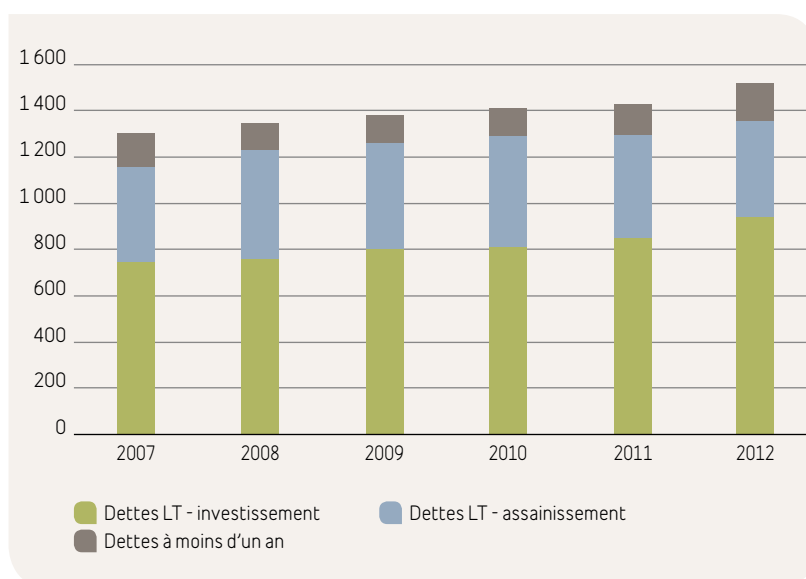
Graphique 14 Affectation des investissements - Budgets 2014



Graphique 15 Sources de financement - Budget 2014



Graphique 16 Composition de l'encours de la dette (en EUR/hab.) - Bilans



⁹ Le prêt d'aide extraordinaire à long terme est un prêt de trésorerie d'une durée de 20 ans que peuvent solliciter les communes confrontées à un déficit structurel lié aux charges du passé.

Graphique 17 Évolution des soldes ordinaires sur la base des derniers comptes et budgets (en EUR millions)



budgétaire donné. Comme une politique financière prudente part généralement d'une légère sous-estimation des recettes et d'une légère surestimation des dépenses, les soldes budgétaires donnent la plupart du temps une image plus pessimiste que les soldes des comptes budgétaires (*graphique 17*). À noter que l'introduction du nouveau « crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice » dans les budgets 2014 (cf. *supra*) vise précisément à réduire l'impact de ce biais sur le solde de l'exercice propre.

■ Comptes 2011-2012

L'analyse des comptes 2012 fait état d'un solde négatif à l'exercice propre du service ordinaire tandis qu'il est positif à l'exercice global, en dépréciation toutefois par rapport aux comptes 2011 tant à l'exercice propre qu'à l'exercice global.

Les communes wallonnes affichent un déficit de EUR 14 millions à l'**exercice propre** des comptes 2012 alors qu'elles dégagent encore un confortable excédent de EUR 113 millions à l'exercice précédent. Cette dégradation est principalement imputable aux ralentissements des enrôlements en matière d'IPP intervenus en fin d'exercice 2012. En termes relatifs, ce déficit du compte 2012 reste limité puisqu'il ne représente que -0,3 % des recettes ordinaires des communes wallonnes.

À l'**exercice global** des comptes 2012, les communes wallonnes présentent ensemble un excédent confortable de EUR 562 millions, en diminution toutefois de EUR 80,6 millions par rapport à 2011. Outre l'excédent de l'exercice global, les communes wallonnes disposent fin 2012 d'un fonds de réserves ordinaires de EUR 166 millions, légèrement érodé par rapport à l'exercice précédent (EUR -5 millions).

Ces chiffres agrégés pour les 262 communes wallonnes masquent certaines disparités individuelles. À titre indicatif, pour le compte 2012, 137 communes (soit 52 %) étaient excédentaires à l'exercice propre et 237 à l'exercice global.

■ Budgets 2012-2014

Les communes wallonnes affichent à l'exercice propre 2014 un excédent de EUR 29 millions, ce qui tranche avec les soldes négatifs enregistrés au cours des budgets des exercices précédents (*tableaux 4 et 5*). Ce solde de l'exercice propre correspond à 0,6 % du total des recettes ordinaires.

Tableau 4 Évolution des soldes du service ordinaire sur la base des comptes et des budgets (en EUR millions)

	Comptes		Budgets		
	2011	2012	2012	2013	2014
Exercice propre					
Communes en excédent	135	82	31	30	41
Communes en déficit	-22	-97	-35	-35	-12
Total	113	-14	-4	-5	29
Exercice global					
Communes en excédent	643	568	378	345	330
Communes en déficit	-1	-7	0	-41	-2
Total	643	562	378	304	328
Fonds de réserves ordinaires	171	166	-	-	-

Ce résultat apparemment favorable doit toutefois être relativisé. L'amélioration des soldes à l'exercice propre est à mettre en relation avec la comptabilisation du nouveau « crédit spécial de recettes pour des dépenses non engagées » et qui s'établit à près de EUR 40 millions dans les budgets 2014. (cf. supra).

Par ailleurs, le résultat dégagé à l'exercice propre est influencé favorablement par un recours net aux provisions à concurrence de EUR 45 millions. Hors recours aux provisions, le solde à l'exercice propre s'établirait à EUR -15,8 millions.

Enfin, rappelons que la cotisation de responsabilisation à payer dans le cadre de la réforme des pensions est imputée au niveau des exercices antérieurs et non à l'exercice propre.

Le solde de l'exercice global passe, quant à lui, de EUR 304 millions en 2013 à EUR 328 millions en 2014, soit une amélioration de EUR 16 millions. En termes relatifs, le solde de l'exercice global s'établit désormais à 6,2 % des recettes ordinaires contre 5,2 % l'exercice précédent.

■ Évolution des comptes communaux selon les normes SEC 2010

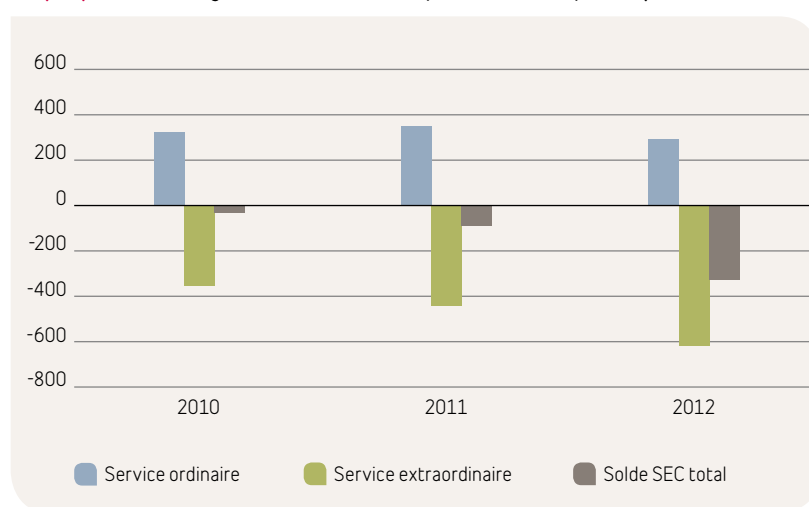
Dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire, les communes (et les pouvoirs locaux d'une manière générale) font, en tant que composante du secteur des administrations publiques, l'objet d'un suivi sur la base de la méthodologie dite SEC 2010¹⁰. Ce cadre comptable et statistique sert de référence pour les instances européennes, mais également dans le cadre intrabelge (CSF) pour le suivi des objectifs budgétaires.

Ce cadre comptable présente toutefois pour les pouvoirs locaux de profondes différences par rapport à leur comptabilité traditionnelle¹¹. On mentionnera notamment que le solde SEC n'opère pas de distinction entre le besoin de financement résultant des opérations d'exploitation et celui résultant des opérations de capital (investissement).

Tableau 5 Décomposition du solde (en EUR millions) – budgets 2014

	Recettes	Dépenses	Soldes
Exercice propre (hors provisions)	4 743,0	4 758,8	-15,8
Provisions	55,6	10,6	45,0
Total exercice propre	4 798,6	4 769,4	29,2
Exercices antérieurs	438,7	57,6	381,1
Prélèvements généraux	11,2	93,5	-82,3
Total exercice global	5 248,5	4 920,5	328,0

Graphique 18 Préfiguration du solde SEC (en EUR millions) – Comptes 2010-2012



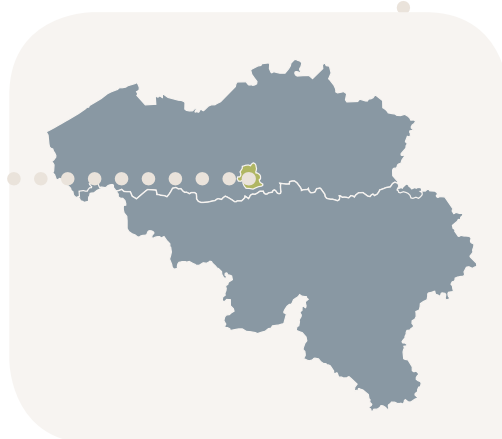
Après retraitement des comptes communaux selon les normes SEC¹², le besoin de financement des communes wallonnes s'établit à EUR 330 millions en 2012 contre EUR 83 millions en 2011 et une situation proche de l'équilibre en 2010. D'une manière générale, et en 2012 en particulier, le besoin de financement des communes wallonnes est fortement influencé par le poids des investissements. Comme l'atteste le *graphique 18*, le solde SEC total résulte de la compensation d'un excédent du service ordinaire et d'un important besoin de financement associé au service extraordinaire. Ce dernier s'est accru de plus de EUR 250 millions entre 2010 et 2012, à la suite de la forte progression des investissements habituellement constatée en fin de mandature communale.

¹⁰ Système européen des comptes nationaux (SEC) – Règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne

¹¹ Cf. fiche 2 « Le pacte de stabilité budgétaire et les normes SEC 95 » du dossier sur les enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 : www.belfius.be/nosetudes – Finances locales.

¹² Hors corrections structurelles et ponctuelles complémentaires réalisées par l'ICN – cf. Comptes nationaux 2011 – nouveautés méthodologiques pp 93-101, ICN, mars 2012.

Les finances des communes bruxelloises



Pour les communes bruxelloises, les principales tendances d'évolution qui se dégagent globalement selon les budgets 2014 et les comptes 2012 sont les suivantes :

- un ralentissement de la progression des dépenses ordinaires totales (+3,7 % contre +5,4 % en 2013) mais qui restent relativement élevées dans le contexte actuel de faible inflation ;
- un net ralentissement des dépenses de personnel (+3,2 % contre +5,4 %) en dépit des charges nouvelles en matière de pension. Toutefois, la poursuite du déclin du nombre de statutaires en faveur des travailleurs contractuels (qui représentent désormais 62 % de l'effectif total) risque d'engendrer à terme des conséquences défavorables dans le cadre du nouveau mécanisme de responsabilisation des charges de pension ;
- bien qu'en léger ralentissement par rapport à 2013, les dépenses de transferts (et les dotations au CPAS, en particulier) continuent à progresser à un rythme élevé (+4,4 %), supérieur à celui de l'ensemble des dépenses communales ;
- une progression des dépenses ordinaires de dette (+1,9 %) qui est imputable à la croissance du remboursement en capital de la dette alors que les charges d'intérêts sont en recul ;
- une progression dynamique des recettes ordinaires (+4,5 %) principalement soutenue par la croissance de la fiscalité (+4,8 %), des subsides (+7,2 %) et des produits financiers (+6,1 %) ;
- malgré un contexte économique peu favorable, la fiscalité dite « additionnelle » (IPP, précompte immobilier représentant plus de 75 % de la fiscalité totale) progresse en moyenne de près de 5 % en 2014. Les taux d'imposition étant restés globalement très stables, cette évolution est imputable à l'évolution de la base imposable (revenus, nombre d'habitants) et à des effets techniques affectant le rythme d'enrôlement (SPF Finances) ;
- contrairement aux deux autres régions du pays, les projets d'investissement n'ont pas enregistré de recul significatif par rapport au niveau atteint en fin de mandature précédente. Ce maintien de l'effort d'investissement (soutenu également par un dispositif d'aides régionales) est lié aux importants nouveaux besoins en équipements collectifs à la suite de l'essor démographique auquel sont confrontées les communes bruxelloises ;
- la dette communale s'élève en moyenne à EUR 1 506 par habitant sur la base des bilans 2012. Depuis 2007, l'endettement à long terme progresse de plus de 5 % en moyenne par an à la suite du financement des nouveaux investissements ;
- selon les budgets 2014, les communes bruxelloises affichent un déficit de EUR 10 millions à l'exercice propre (12 communes déficitaires) et un excédent de EUR 57,6 millions à l'exercice global (3 communes déficitaires). Bien qu'excédentaire, ce dernier s'est réduit de moitié depuis 2012.
- Sur la base des normes européennes (SEC 2010), le besoin de financement des communes bruxelloises s'établit à EUR 123 millions en 2012 contre EUR 70 millions l'exercice précédent et est influencé de manière déterminante par le poids des investissements.



1. Contexte socioéconomique

Les 19 communes qui composent la région de Bruxelles-Capitale présentent de très fortes spécificités par rapport aux autres communes du pays. De nombreuses études ou analyses statistiques¹ ayant mis ces particularités en exergue, nous nous bornerons à rappeler ici les principales lignes de force.

■ Essor démographique sans précédent

Après avoir connu une période de déclin jusque dans les années 90, la région bruxelloise connaît ces dernières années un **essor démographique sans précédent**.

Sur la base des projections réalisées par l'IBSA, le cap des 1 200 000 habitants serait atteint dès 2018, soit 200 000 habitants supplémentaires depuis 2007. Cet essor démographique est principalement alimenté par les migrations internationales (environ un tiers des échanges de population intervenant entre la Belgique et l'étranger s'effectue via Bruxelles) et l'accroissement naturel de la population. Par contre, la région connaît depuis des décennies un solde négatif de migrations internes (notamment des familles avec des enfants en bas âge et avec des revenus supérieurs à la moyenne). Ce solde négatif dépasse à nouveau les 10 000 personnes par an depuis plusieurs années.

Alors que les régions wallonne et flamande (en particulier) enregistrent les effets du vieillissement de la population (coefficient de vieillissement > 100 %), la région bruxelloise subit un net rajeunissement de sa population.

Ces évolutions ne sont pas sans conséquences pour les finances communales. La forte augmentation de la population jeune nécessite un renforcement urgent de l'offre

1 Voir notamment les analyses réalisées dans le cadre du PRD ainsi que les statistiques de l'IBSA (www.IBSA.irisnet.be) et de l'Observatoire de la Santé et du Social (www.observatbru.be)

Tableau 1 Indicateurs socioéconomiques selon les catégories de communes*

	Cluster B1	Cluster B2	Cluster B3	Clusters B4 et B5	Moyenne régionale
Population (en % du total)	20,0 %	13,4 %	18,0 %	48,5 %	100,0 %
Densité de population (hab. par Km ²)	3 738	9 215	15 691	7 827	7 064
Indice de richesse (moyenne nationale = 100)	106,6	85,2	75,6	69,2	80,0
Taux de chômage	13,5 %	20,4 %	23,7 %	26,1 %	22,4 %
Bénéficiaires BIM-Omnio (en % population)	9,5 %	19,6 %	18,9 %	26,0 %	20,5 %
Coefficient de vieillissement (Pop > 65 ans / pop < 15 ans)	111,2 %	80,3 %	63,4 %	55,9 %	69,9 %

* Finances locales - août 2007 (réédition 2013) - Typologie socioéconomique des communes - www.belfius.be/nosetudes (Thèmes - Typologie socioéconomique).

d'accueil pour la petite enfance et la population en âge de scolarité, alors que le recul de l'indice de richesse² de la population entraîne une érosion des recettes fiscales.

■ Effets de centralité - externalité très prononcés

L'attractivité tant nationale (premier centre d'emplois du pays avec un apport déterminant de navetteurs journaliers) qu'internationale de la région bruxelloise (siège de nombreuses institutions et centres de décision) engendre des **effets d'externalité** très importants pour les communes bruxelloises. Ces dernières sont effet soumises à des charges en matière de sécurité, de mobilité, d'entretien de l'espace public... dont le financement repose majoritairement sur les seuls résidents. Ce phénomène s'observe dans toutes les grandes villes mais prend une ampleur particulière compte tenu de l'hypercentralité du territoire des 19 communes au sein d'un espace métropolitain beaucoup plus vaste (hinterland). Le manque à gagner pour les communes est encore renforcé par les régimes fiscaux spécifiques³ dont bénéficient les institutions publiques nationales et internationales (et parfois leurs travailleurs) particulièrement représentées sur le territoire bruxellois. Ces spécificités ont été prises en compte dans le cadre de la 6^e réforme de l'État qui prévoit un refinancement progressif de la région bruxelloise⁴

■ Profondes disparités du tissu communal (clusters socioéconomiques)

Composé de 19 communes, le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, bien que limité en superficie, présente de fortes hétérogénéités, que ce soit en matière de dynamique démographique, de niveau de revenus, de qualité des logements, de niveau de précarisation de la population (pourcentage de bénéficiaires du revenu d'intégration, taux de chômage...) (*tableau 1*).

Notre analyse des finances communales procède à une agrégation des comptes et des budgets des 19 communes et fournit dès lors une image de la situation « moyenne » des communes bruxelloises. Il convient toutefois de garder à l'esprit que chaque commune est en réalité confrontée à un contexte socioéconomique local qui lui est propre (niveau de revenus de la population, dynamisme économique, évolution démographique...) et qui a dès lors des répercussions spécifiques tant sur ses recettes que ses dépenses.

2 Indice du niveau de revenus des ménages par rapport à la moyenne nationale.

3 S'agissant des impôts fonciers, il existe toutefois un mécanisme de compensation (dénommé « mainmorte »). Cette dernière est cependant partielle et n'est pas attribuée directement aux communes concernées.

4 cf. loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des institutions bruxelloises.

Afin de pouvoir refléter cette diversité communale, sans aborder des situations individuelles, Belfius a réalisé une typologie socioéconomique des communes. Cette dernière a pour principal objectif de regrouper dans des catégories aussi homogènes que possible les communes caractérisées par des environnements socioéconomiques similaires, et de fournir dès lors un nouveau cadre de référence pertinent pour la comparaison et l'explication des états financiers des communes. Des statistiques complémentaires à cette étude (par cluster socioéconomique) sont disponibles sur notre site internet⁵. Au niveau de l'ensemble de la région bruxelloise, la typologie compte cinq catégories socioéconomiques⁶.

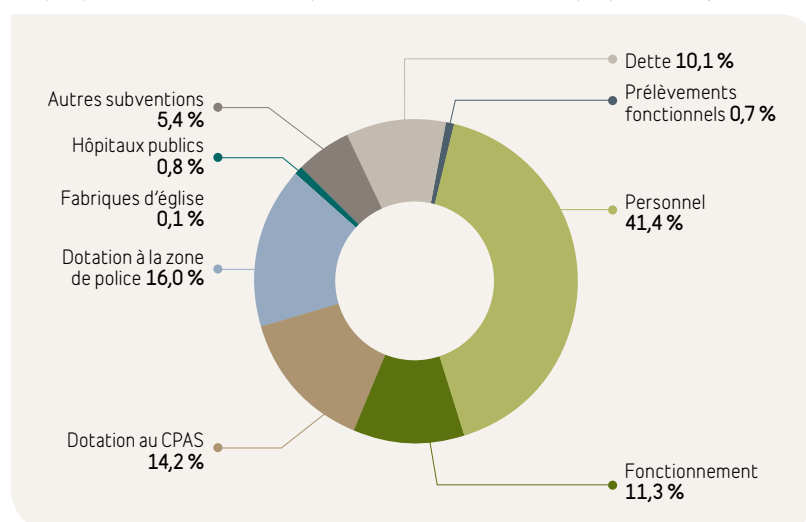
2. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires des communes bruxelloises s'établissent à EUR 2 121 millions, à l'exercice propre des budgets 2014, soit EUR 1 837 par habitant. Ce montant ne comprend pas les dotations comptabilisées par les communes pour les dépenses du personnel enseignant subsidié (EUR 407 millions).

2.1. Structure des dépenses

La **structure des dépenses ordinaires** des communes bruxelloises se subdivise en quatre groupes économiques principaux (*tableau 2*) : les dépenses relatives au personnel, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transferts (qui englobent notamment la dotation au CPAS, à la zone de police, les interventions communales

Graphique 1 Structure des dépenses ordinaires (exercice propre) – Budgets 2014



en faveur des hôpitaux publics et des fabriques d'église) et les dépenses de dette (c'est-à-dire majoritairement les charges relatives aux emprunts, en ce compris les amortissements de capital).

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses des communes bruxelloises ont enregistré une progression de 3,7 % en 2014, soit une évolution moindre qu'en 2013 (+5,4 %). Ce ralentissement du taux de croissance s'observe pour toutes les grandes catégories de dépenses ordinaires, mais avec un recul plus prononcé pour les dépenses de personnel et de fonctionnement. Si la progression des dépenses de transferts subit elle aussi un léger ralentissement, celles-ci continuent à évoluer à un rythme soutenu (+4,4 %), soit davantage que l'ensemble des dépenses. Enfin, les charges de la dette progressent de moins de 2 % par rapport à 2013.

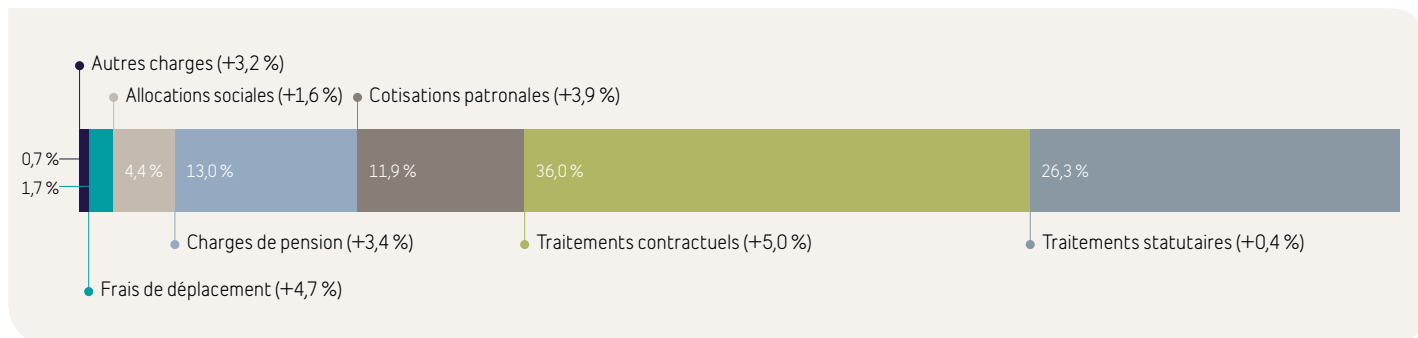
⁵ www.belfius.be/Financescommunales2014

⁶ Finances locales – août 2007 (réédition 2013) – Typologie socioéconomique des communes, www.belfius.be/nosetudes – Thèmes – Typologie socioéconomique.

Tableau 2 Structure et évolution des principales dépenses ordinaires – Budgets 2014

	Niveau (en EUR/hab.)	Taux de croissance		
		2014	2013	Moyenne 2007-2012
Personnel	760	5,4 %	3,2 %	2,2 %
(Personnel enseignant subsidié, non repris)	353	4,2 %	3,8 %	6,5 %
Fonctionnement	208	4,1 %	2,2 %	3,6 %
Transferts	671	5,3 %	4,4 %	4,5 %
Dotations au CPAS	261	4,6 %	4,7 %	5,6 %
Dotations à la zone de police	294	5,0 %	4,3 %	5,4 %
Autres subventions	116	7,7 %	4,3 %	0,4 %
Dettes	185	2,7 %	1,9 %	3,4 %
Prélèvements fonctionnels	13	-	-	-
Dépenses ordinaires totales (exercice propre)	1 837	5,4 %	3,7 %	3,1 %

Graphique 2 Structure et évolution des composantes des charges de personnel - Budgets 2013-2014



2.2. Dépenses de personnel

Les **dépenses de personnel** des communes bruxelloises (hors personnel enseignant subsidié) s'élèvent à EUR 877 millions et absorbent en moyenne 41,4 % des dépenses ordinaires de l'exercice propre. Elles comprennent les salaires du personnel communal, les cotisations patronales, les allocations sociales, les frais de déplacement et autres avantages pécuniaires, la rémunération du bourgmestre et des échevins, les jetons de présence des conseillers communaux, les pensions des anciens mandataires.

Les dépenses de personnel ont progressé modérément de 3,2 % dans les budgets 2014 (contre 5,4 % en 2013). Au sein de ces dépenses (*graphique 2*), on constate comme en 2013 une progression plus soutenue de la masse des traitements du personnel contractuel (+5,0 %) et une quasi-stabilisation de la masse des traitements du personnel statutaire (+0,4 %). Cette évolution est principalement liée à un effet de volume (nombre d'ETP) et à la poursuite du déclin du nombre de statutaires en faveur des travailleurs contractuels. Au 30 juin 2013, sur la base des statistiques de l'ONSSAPL, les communes bruxelloises

occupaient 15 823 équivalents temps plein (+ 0,3 % par rapport à fin 2012) dont 62 % de contractuels et 38 % seulement de statutaires. Ces derniers continuent à régresser en termes relatifs, ce qui risque d'engendrer des conséquences défavorables dans le cadre du nouveau mécanisme de responsabilisation des charges de pension.

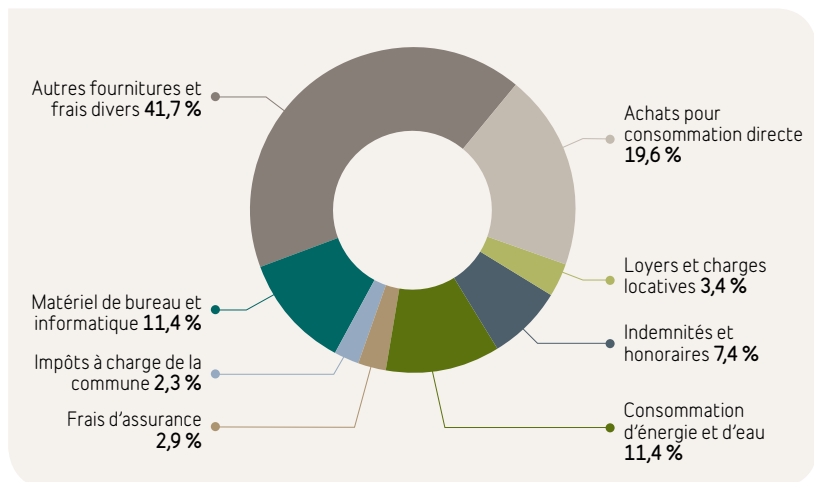
Les charges de pension du personnel statutaire représentent 13 % de l'ensemble des dépenses de personnel en 2014. Elles ne subissent qu'une progression de 3,4 % en 2014 mais pourraient connaître une croissance plus élevée au cours de ces prochaines années à la suite de la mise en œuvre de la réforme des pensions du personnel statutaire⁷ (et de la forte progression attendue de la cotisation de responsabilisation).

2.3. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent en 2014 à EUR 240 millions et représentent 11,3 % des dépenses ordinaires totales de l'exercice propre. Elles englobent les dépenses relatives au fonctionnement de la commune tels que les frais administratifs, de chauffage, informatiques, d'entretien des bâtiments, de télécommunications, les assurances et les fournitures diverses. On relèvera également que les communes sont également des contribuables puisqu'elles paient, dans certaines circonstances, des impôts (immobiliers principalement) à concurrence de EUR 5,4 millions en 2014.

Les dépenses de fonctionnement progressent très modérément, de 2,2 % en 2014, notamment sous l'influence favorable des frais de consommation d'énergie et d'eau (-1,6 %).

Graphique 3 Composantes des dépenses de fonctionnement - Budgets 2014



⁷ Cf. fiche 9 du dossier sur les enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 : www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Index.aspx.

2.4. Dépenses de transferts

Depuis plusieurs années, les dépenses de transferts progressent à un rythme soutenu et occupent une place croissante dans les budgets des communes bruxelloises. En 2014, les dépenses de transferts s'établissent à EUR 775 millions et absorbent 36,5 % des dépenses ordinaires, soit plus d'un tiers des dépenses communales.

Ces dépenses recouvrent principalement les subventions que la commune est tenue légalement d'octroyer à d'autres acteurs publics locaux (zones de police, CPAS, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Les dotations au CPAS et à la zone de police occupent une place prédominante au sein des dépenses de transferts (respectivement 39 % et 44 % selon le *graphique 4*) et enregistrent toutes deux une progression annuelle moyenne proche de 5 % au cours de ces dernières années (*tableau 2*). La paupérisation structurelle de la population, amplifiée par la crise, ainsi que les fortes pressions démographiques auxquelles sont soumises les communes bruxelloises expliquent en grande partie cette évolution⁸. L'impact de la réforme des pensions du personnel statutaire au niveau des CPAS et des zones de police devrait maintenir ces dotations à la hausse au cours de ces prochaines années.

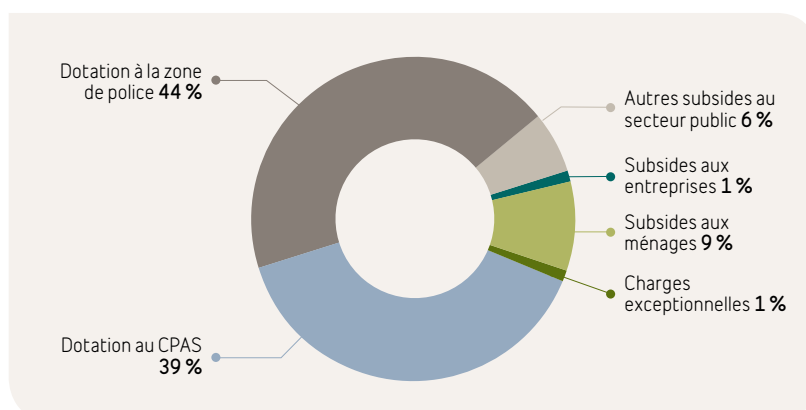
Les communes octroient également mais de manière plus facultative des subsides aux ménages (soit directement soit indirectement via des associations) et de manière plus marginale aux entreprises (*graphique 4*).

2.5. Charges de la dette

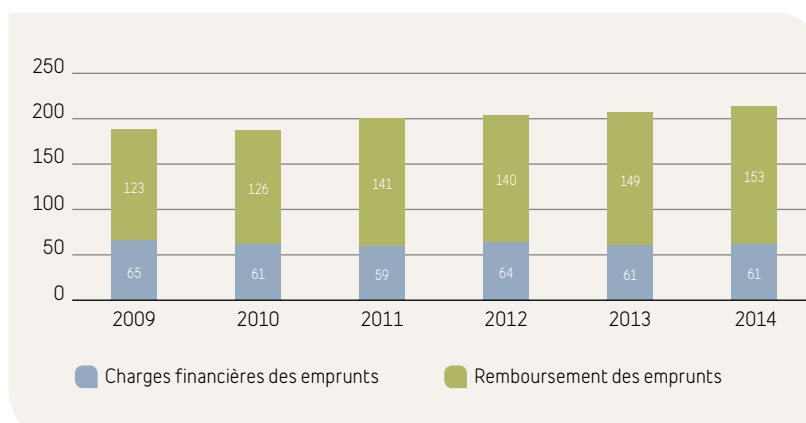
Afin de financer leurs dépenses d'investissement (travaux et bâtiments publics, voirie...), les communes contractent des emprunts à long terme (cf. partie 4 « La dette et les investissements »). Les charges financières récurrentes associées à ces emprunts (amortissements en capital et charges d'intérêts) constituent les principales composantes des dépenses de dette.

Pour les communes bruxelloises, ces dépenses s'élèvent à EUR 214 millions et représentent 10,1 % des dépenses ordinaires totales. Le remboursement en capital de la dette représente plus de 70 % de ces dépenses contre 28 % pour les charges financières. Ces dernières sont en léger recul par rapport à 2009 (*graphique 5*), alors que la

Graphique 4 Principales composantes des dépenses de transferts - Budgets 2014



Graphique 5 Évolution des principales composantes des dépenses de dette (en EUR millions) - Budgets 2009-2014



progression de près de 25 % du remboursement en capital des emprunts explique à elle seule l'augmentation de l'ensemble des dépenses ordinaires de dette au cours de cette période..

3. Les recettes ordinaires

Le budget ordinaire de l'ensemble des communes bruxelloises s'établit en 2014 à EUR 2 111 millions de recettes à l'exercice propre⁹. Cela représente en moyenne un budget de EUR 1 829 par habitant.

3.1. Structure des recettes ordinaires

Pour les communes bruxelloises, les recettes fiscales (c'est-à-dire les contributions des ménages et des entreprises) constituent la première source de financement

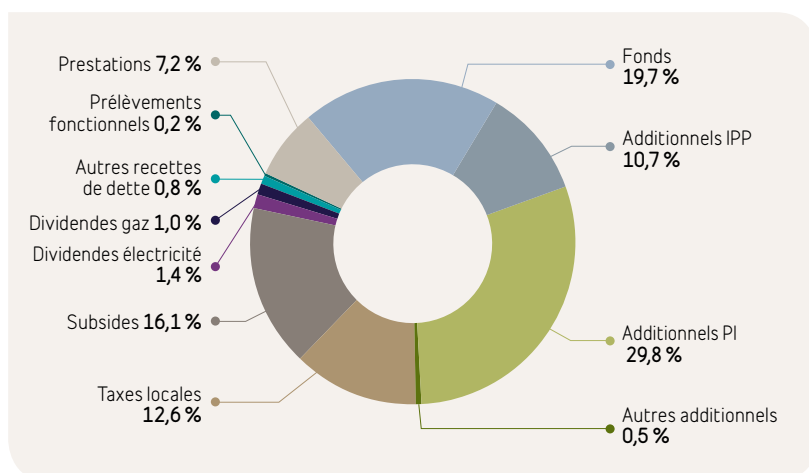
⁸ Voir pour plus de détails, la note d'analyse relative aux CPAS et aux zones de police, www.belfius.be/nosetudes.

⁹ Statistiques provenant de l'agrégation des 19 budgets initiaux 2014 des communes bruxelloises.

Tableau 3 Structure et évolution des principales recettes ordinaires - Budgets 2014

	Niveau (en EUR/hab.)		Taux de croissance	
	2014	2013	2014	Moyenne législature 2007-2012
Prestations	131	6,1 %	2,5 %	4,4 %
Transferts	1 635	4,6 %	4,6 %	3,8 %
Fonds	361	2,7 %	2,0 %	2,4 %
Fiscalité	979	5,2 %	4,8 %	3,8 %
Additionnels IPP	196	3,0 %	4,0 %	3,7 %
Additionnels PI	544	4,7 %	5,4 %	2,8 %
Autres additionnels	10	-1,4 %	1,2 %	4,2 %
Taxes locales	230	8,7 %	4,1 %	6,5 %
Subsides	295	5,2 %	7,2 %	6,3 %
Dettes (produits financiers)	59	-2,1 %	6,1 %	-3,3 %
Prélèvements fonctionnels	3	8,7 %	-3,8 %	-2,0 %
Recettes ordinaires totales (exercice propre)	1 829	4,5 %	4,5 %	3,6 %

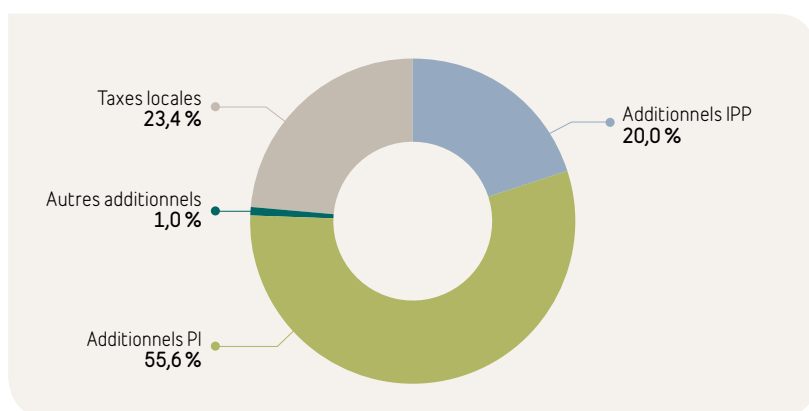
Graphique 6 Structure des recettes ordinaires - Budgets 2014



et représentent plus de la moitié des recettes ordinaires des communes (53,6 %). Les fonds et subsides (c'est-à-dire les moyens financiers provenant des Autorités supérieures) se situent à 36,0 %, tandis que les recettes propres (c'est-à-dire les revenus générés par l'activité ou le patrimoine immobilier et financier de la commune) occupent le restant, à savoir 10,4 % (graphique 6). Pour rappel, les montants correspondant au personnel enseignant subsidié ont été soustraits de la catégorie des subsides.

Au niveau des budgets 2014, les recettes sont en progression de 4,5 %, soit un taux de croissance identique à 2013, et donc plus élevé que le taux de croissance annuel moyen enregistré au cours de la dernière législature communale précédente (+3,6 %). Cette progression relativement soutenue des recettes en 2014 est principalement imputable à la croissance de la fiscalité (+4,8 %) et des subsides (+7,2 %) et des produits financiers (+6,1 %). A contrario, les recettes de prestations et du Fonds des communes subissent un ralentissement avec un taux de croissance de respectivement 2,5 % et 2 %.

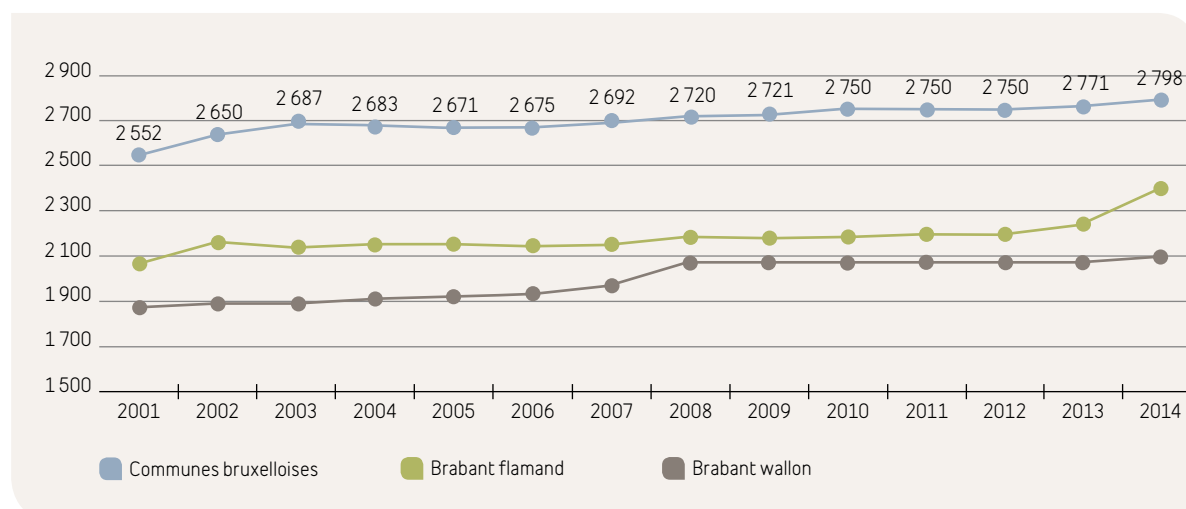
Graphique 7 Structure des recettes fiscales - Budgets 2014



La structure de financement des communes présente d'importantes disparités au sein des 19 communes bruxelloises, en particulier en fonction de leur contexte socioéconomique (cf. statistiques complémentaires par cluster socioéconomique disponibles sur notre site).

3.2. Fiscalité

La fiscalité occupe une place centrale dans le financement des communes bruxelloises. Les recettes fiscales s'élèvent à EUR 1 131 millions, soit près de EUR 979 par habitant.

Graphique 8 Évolution du nombre de centimes additionnels au précompte immobilier

Les recettes fiscales peuvent être subdivisées en deux grandes catégories, à savoir les **taxes additionnelles** à d'autres impôts perçus par d'autres niveaux de pouvoir (76,6 % des recettes fiscales) et les **taxes communales « sensu stricto »** (23,4 % des recettes fiscales).

Le *graphique 7* fournit la structure des recettes fiscales des communes bruxelloises et illustre la nette prédominance de la taxe additionnelle au précompte immobilier qui génère à elle seule 55,6 % du produit total de la fiscalité. La part de la taxe additionnelle à l'IPP ne représente que 20,0 % de la fiscalité, soit un apport moindre que le produit des taxes spécifiquement communales (23,4 %).

L'analyse respective de l'évolution des taux d'imposition pratiqués par les communes et de l'évolution des bases imposables permet de mieux comprendre la dynamique de progression du produit des taxes « additionnels au précompte immobilier » et « additionnels à l'impôt des personnes physiques ».

■ Taxe additionnelle au précompte immobilier

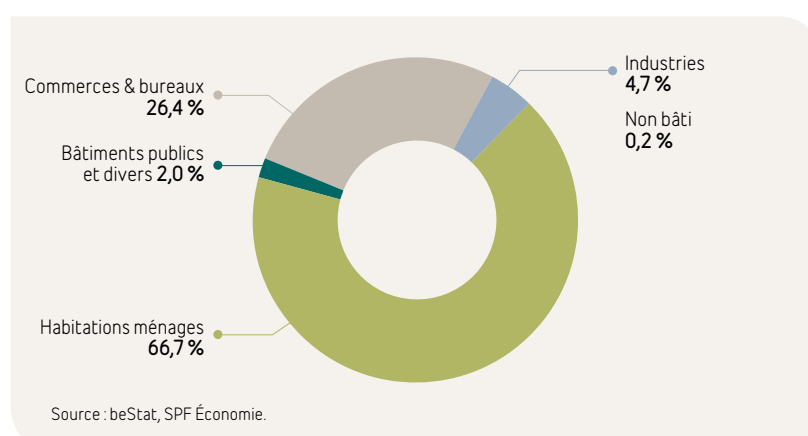
Le produit de la taxe additionnelle au précompte immobilier s'élève pour l'ensemble des communes bruxelloises à EUR 628 millions, soit EUR 544 par habitant et affiche une progression de 5,4 % en 2014.

Le nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier s'établit en moyenne à près de 2 800 à l'exercice 2014, en hausse de 27 centimes par rapport à 2013. Ce taux d'imposition moyen présente toutefois d'importantes disparités selon les 19 communes (oscillant entre 1 990 centimes et 3 390 centimes). La progression du taux d'imposition moyen résulte en réalité de l'augmentation du nombre de centimes additionnels

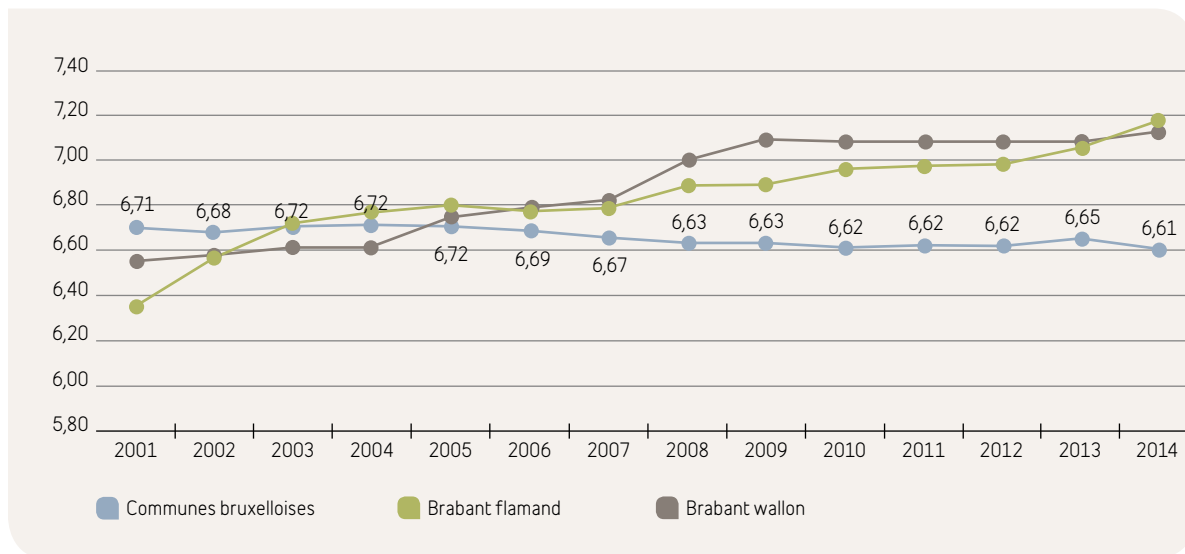
par trois communes en 2014 (et dont le taux d'imposition était déjà supérieur à la moyenne régionale).

Il présente également un important différentiel par rapport aux taux d'imposition moyens en vigueur dans les communes de la périphérie (tant dans le Brabant flamand que le Brabant wallon) (*graphique 8*).

On relèvera cependant qu'en 2014 l'écart se réduit partiellement par rapport au Brabant flamand à la suite de l'augmentation importante du taux d'imposition moyen enregistrée par les communes de cette province. Dans la comparaison du taux d'imposition global sur les biens immobiliers, il conviendrait également de tenir compte des centimes additionnels au précompte immobilier appliqué par les provinces (largement supérieur au nombre de centimes toujours perçu au niveau de l'agglomération bruxelloise).

Graphique 9 Répartition du revenu cadastral imposable par grandes catégories d'affectation - 2013

Graphique 10 Évolution du taux moyen de la taxe additionnelle à l'IPP



La prédominance du précompte immobilier pour les communes bruxelloises s'explique par le niveau relatif élevé des revenus cadastraux, favorablement influencés par des facteurs tels que les revenus locatifs plus élevés des habitations, l'importance de la superficie bâtie, l'importance relative des espaces affectés aux activités économiques générant des revenus cadastraux plus élevés (graphique 9).

■ Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques

Le produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques s'élève pour l'ensemble des communes bruxelloises à EUR 226 millions, soit EUR 196 par habitant et affiche une progression de 4 % en 2014. Le taux moyen de la taxe IPP s'établit à 6,61 % à l'exercice 2014, en très léger recul par rapport à 2013 (6,65 %). Ce taux moyen est très stable depuis une dizaine d'années alors qu'il a davantage augmenté dans les communes du Brabant flamand et du Brabant wallon (graphique 10).

Rappelons toutefois que l'agglomération bruxelloise prélève également une taxe additionnelle de 1 %, ce qui porte en réalité le taux d'imposition pour le contribuable bruxellois à 7,61 % en 2013.

À l'inverse du précompte immobilier, les communes bruxelloises bénéficient d'un rendement plus faible de la taxe additionnelle à l'IPP par rapport aux autres régions du pays. Sur la base des statistiques du SPF Économie, le revenu moyen par habitant en région bruxelloise s'élève à EUR 12 885, un montant largement inférieur

à la moyenne nationale de EUR 16 106. Par rapport à ce dernier (indice = 100), l'indice de richesse de la région bruxelloise ne s'élève qu'à 80 %.

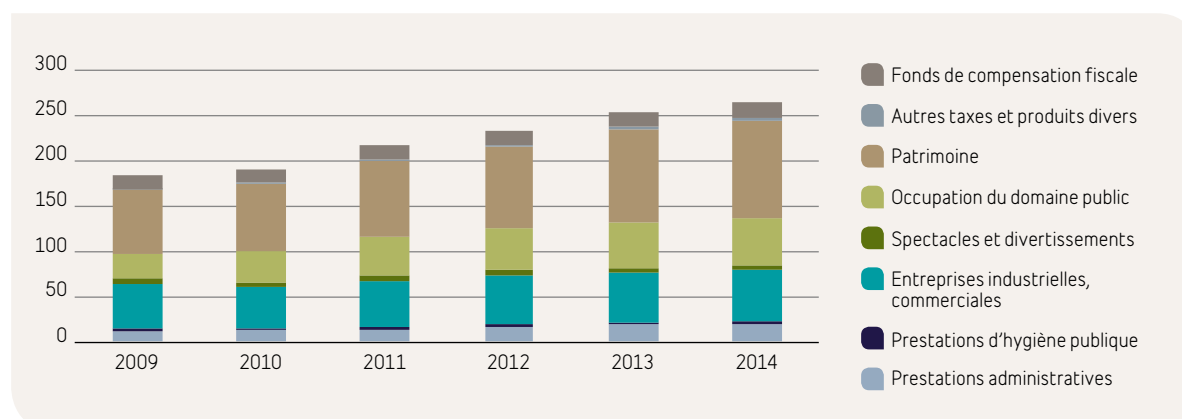
Le tableau 1 de la partie introductive à cette analyse illustre par ailleurs l'existence de profondes disparités de niveau de revenus parmi les communes bruxelloises (sur la base des clusters socioéconomiques).

■ Taxes communales « sensu stricto »

Le produit des taxes spécifiquement locales (dont la commune se charge elle-même du recouvrement) s'élève à EUR 265 millions dans les budgets 2014, soit EUR 230 par habitant. Ces recettes ont enregistré un taux de croissance de 4,1 %, en net ralentissement par rapport aux deux exercices budgétaires précédents (+8,7 % en 2013 et +7,3 % en 2012).

Ces taxes locales recouvrent en réalité une très grande diversité de taxes selon les communes et peuvent être regroupées en quelques grandes catégories (graphique 11).

Contrairement aux autres communes du pays, où près de 50 % du produit des taxes spécifiquement locales proviennent des taxes relatives aux prestations d'hygiène publique (et de la taxe sur les déchets en particulier), la principale catégorie de taxes contributrices provient des taxes sur le patrimoine (taxe sur les surfaces de bureau). Les progressions les plus significatives enregistrées ces deux dernières années (graphique 11) concernent toutefois les taxes sur l'occupation du domaine public

Graphique 11 Taxes locales par catégorie (en EUR millions) - Évolution budgets 2009-2014

(ex. : taxe sur les parkings, généralisation de la taxe sur les zones de stationnement payant, droits d'emplacement sur les marchés), et des taxes sur les prestations administratives (ex. délivrance de documents).

Les communes bruxelloises enregistrent également dans la fonction « fiscalité » le produit de certaines amendes ainsi que les dotations reçues du Fonds de compensation fiscale. En contrepartie de la suppression de certaines taxes communales (jugées pénalisantes pour le développement économique), la région a en effet créé un Fonds de compensation fiscale de EUR 16 millions, dont 50 % servent à compenser la suppression de taxes et 50 % opèrent une compensation du faible rendement de la fiscalité des communes.

3.3. Fonds et les subsides

À côté de la fiscalité qui permet à la commune de mobiliser des ressources directement auprès des ménages et des entreprises situés sur son territoire, les communes dépendent fortement des transferts financiers provenant des autorités supérieures (de la région principalement). Ceux-ci constituent la deuxième source de financement des communes bruxelloises (36,0 % du total des recettes) et s'élèvent au total à EUR 757 millions dans les budgets 2014.

Au sein de cette catégorie de recettes, les fonds, c'est-à-dire les dotations non affectées, sont légèrement prédominants (55 %) par rapport aux subsides spécifiques (45 %).

■ Recettes de fonds

Les recettes de fonds se caractérisent par un ensemble de dotations générales non affectées (principalement le Fonds des communes) et représentent EUR 416 millions, soit EUR 361 par habitant.

La logique de l'ordonnance fixant les critères de répartition de la **dotations générale des communes** de la région de Bruxelles-Capitale¹⁰ s'inscrit dans la recherche d'une plus grande solidarité financière entre les communes. La quote-part revenant à chaque commune est répartie en trois dotations : une dotation de base (8 %) qui tient compte de l'effet « taille » (appréhendé par la population et la superficie communale), une dotation « recettes » (42 %) visant à réaliser une compensation des rendements fiscaux et assurant une portée redistributive et, enfin, une dotation « dépenses » (50 %) visant à tenir compte des charges spécifiques pesant sur les communes (enseignement et dépenses sociales en particulier). L'ordonnance relative au financement général des communes prévoit que la dotation générale aux communes soit augmentée chaque année d'au moins 2 %.

¹⁰ Ordonnance du 21 décembre 1998 modifiée par l'ordonnance du 8 novembre 2001.

Tableau 4 Importance relative des recettes de fonds et des subsides

	Niveau (EUR millions)	Niveau (EUR/hab)	En %	Taux de croissance		
	2014	2014	2014	2013	2014	Moyenne législature 2007-2012
Fonds	416,4	361	55,0 %	2,7 %	2,0 %	2,4 %
Subsides	340,7	295	45,0 %	5,2 %	7,2 %	6,3 %
Sous-total fonds et subsides	757,1	656	100 %	3,8 %	4,3 %	4,0 %

En tant que capitale du pays, la ville de Bruxelles perçoit également une **dotation spéciale** à charge du budget fédéral (EUR 107 millions).

Compte tenu de la situation financière précaire de nombreuses communes bruxelloises, la région a décidé depuis 2007 de renforcer son soutien financier en attribuant une aide annuelle de EUR 30 millions pour **l'amélioration budgétaire des communes**. La répartition de ce subside tient compte de la situation financière (communes sous plan d'assainissement et importance des déficits) et de la situation économique des communes (au travers des critères de répartition utilisés pour la dotation générale aux communes). Par ailleurs, les communes qui font face à un accroissement de leur population supérieur à la moyenne et qui dispose d'un important parc de logements à gestion publique et à finalité sociale reçoivent un subside complémentaire.

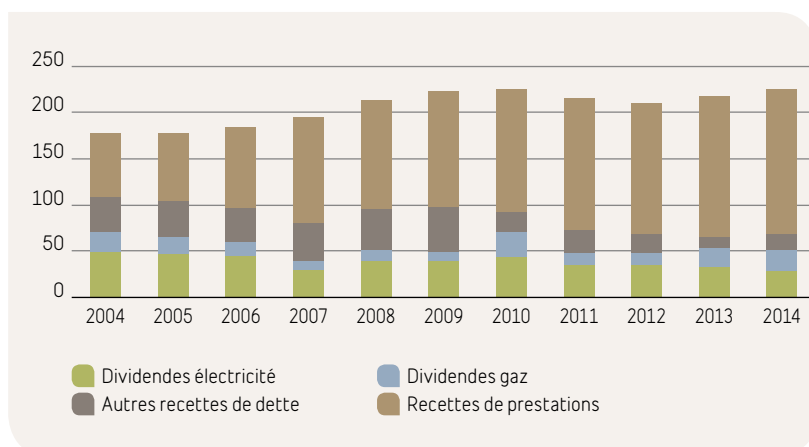
Enfin, en vertu des accords du Lambermont, les communes bruxelloises perçoivent également une dotation¹¹ fixée par l'État fédéral (montant de base de EUR 24,8 millions, adapté annuellement à l'indice des prix depuis 2003) et répartie entre les communes dont le collège (en tenant également compte du président de CPAS) est composé de représentants des deux groupes linguistiques.

■ Subsidés

Les **subsidés spécifiques** s'élèvent quant à eux à EUR 341 millions dans les budgets 2014, soit EUR 295 par habitant. Ils sont destinés pour une grande partie, au financement de multiples dépenses spécifiques (par exemple les interventions dans les frais de fonctionnement dans le cadre de programmes de développement

¹¹ Dotation article 46bis de la loi du 12 janvier 1989.

Graphique 12 Évolution des recettes de dette et de prestations (en EUR millions) – Budgets 2004 à 2014



locaux, la politique des grandes villes, des montants compensatoires de mesures fiscales...). Pour rappel, les montants relatifs au personnel enseignant subsidié ne sont plus repris dans ces montants en recette.

Parmi les subsidés plus spécifiques, on mentionnera notamment :

- les subventions spéciales aux communes en vue d'intervenir dans les missions d'intérêt communal des hôpitaux bruxellois (près de EUR 10 millions par an) ;
- les subventions accordées dans le cadre de la revalorisation barémique des salaires des agents communaux ainsi que pour les ACS engagés au sein des communes et en faveur des bas salaires des agents des pouvoirs locaux (EUR 32,5 millions au total) ;
- diverses interventions du pouvoir fédéral : EUR 9 millions pour les contrats de sécurité et EUR 7,5 millions pour les sommets européens.

3.4. Recettes propres

Les **recettes propres** sont générées au travers de la facturation de services publics rendus par la commune ou sous forme de recettes qui sont issues du patrimoine communal (immobilier ou financier). Sur le plan comptable, elles se subdivisent en deux groupes : les recettes de prestations et de dette. Les recettes propres s'élèvent dans les budgets 2014 à près de EUR 220 millions et procurent en moyenne 10,4 % des sources du financement du budget ordinaire des communes bruxelloises.

Au cours de ces dernières années, les recettes de prestations ont progressé de manière soutenue à l'inverse des **produits financiers** (graphique 12). Ces derniers ont enregistré un recul en valeur absolue en raison des effets de la libéralisation du secteur de l'énergie (pertes de dividendes des intercommunales) et de la crise financière (liquidation du Holding communal et suppression des dividendes correspondants). En 2014, les produits financiers s'élèvent à EUR 68,7 millions et ne représentent plus que 31 % des recettes propres contre près de 62 % en 2004. Par rapport à 2013, les produits financiers ont toutefois progressé de 6,1 % principalement sous l'influence de la progression des dividendes de gaz (+16,3 %) et surtout de la progression sensible des « autres produits financiers » (EUR +4,4 millions, soit 34 %).

A contrario, les **recettes de prestations** ont enregistré une progression soutenue au cours de ces dix dernières années, notamment en raison de l'instauration de produits de concession du domaine public (instauré

en région bruxelloise en compensation de la perte des dividendes du secteur de l'énergie), mais aussi de la revalorisation des loyers et de divers droits d'entrée ainsi que de la facturation de services publics locaux, des frais de garderie scolaire. À noter que dans certaines communes, le produit de la redevance de stationnement est imputé parmi les recettes de prestations. Dans les budgets 2014, les recettes de prestations s'établissent à EUR 151 millions, soit EUR 131 par habitant, et enregistrent une progression modérée de 2,5 % (contre 6,1 % en 2013).

4. La dette et les investissements

Si les investissements présentent un caractère « facultatif », de nombreuses dépenses d'équipement sont en réalité indispensables pour répondre aux besoins de la population, à l'obligation de satisfaire à de nouvelles normes réglementaires, ou pour compenser la dépréciation du patrimoine communal.

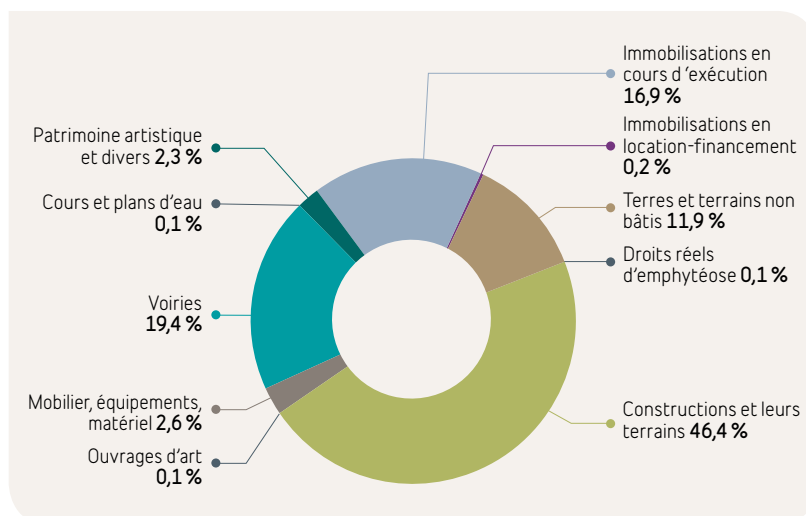
En région bruxelloise en particulier, les fortes pressions démographiques enregistrées ces dernières années engendrent une demande sociale croissante de nouveaux services et d'équipements collectifs (crèches, écoles, mobilité, logements...).

Le patrimoine communal existant nécessite également des dépenses récurrentes d'aménagement ou de rénovation permettant de maintenir le patrimoine en l'état. À titre indicatif, le total du bilan des communes bruxelloises s'élève fin 2012 à EUR 5,7 milliards (soit près de EUR 4 971 par habitant). Les **actifs immobilisés** représentent en moyenne 81,2 % de l'actif total, soit les principaux éléments de l'actif. Le patrimoine mobilier et immobilier de la commune est principalement constitué de bâtiments, de terrains, d'équipements collectifs et du réseau routier (*graphique 13*). L'ensemble de ce patrimoine dont la durée de vie économique oscille pour la majorité des équipements entre 5 et 30 ans nécessite des investissements récurrents, que ce soit au niveau de leur maintenance, du renouvellement, de la modernisation ou de la mise aux normes. Au sein de ces actifs immobilisés, on relèvera l'importance croissante des « immobilisations en cours d'exécution » (16,9 % en 2012 contre 13,6 % en 2010), ce qui traduit le dynamisme d'investissement des communes bruxelloises (cf. *infra*).

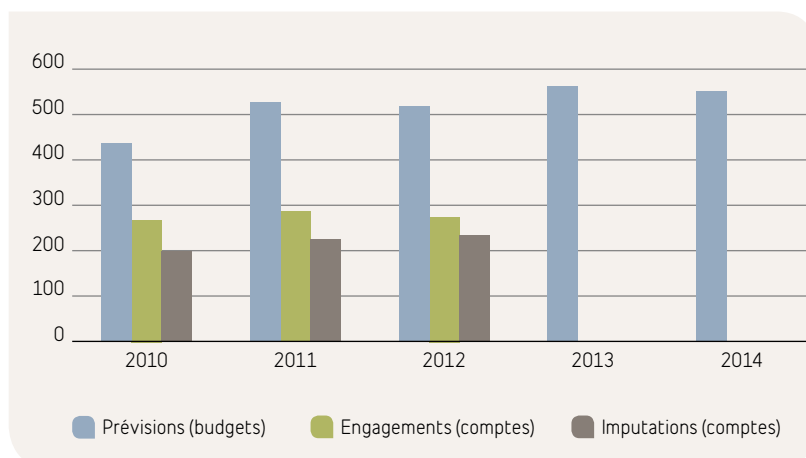
■ Effort d'investissement et leur financement

Le volume des dépenses d'investissement est très variable selon qu'il est appréhendé par les budgets (c.-à-d. les crédits prévisionnels) ou les comptes (c.-à-d. les engagements effectifs ou les imputations) (*graphique 14*).

Graphique 13 Composition des immobilisations corporelles - Bilans 2012



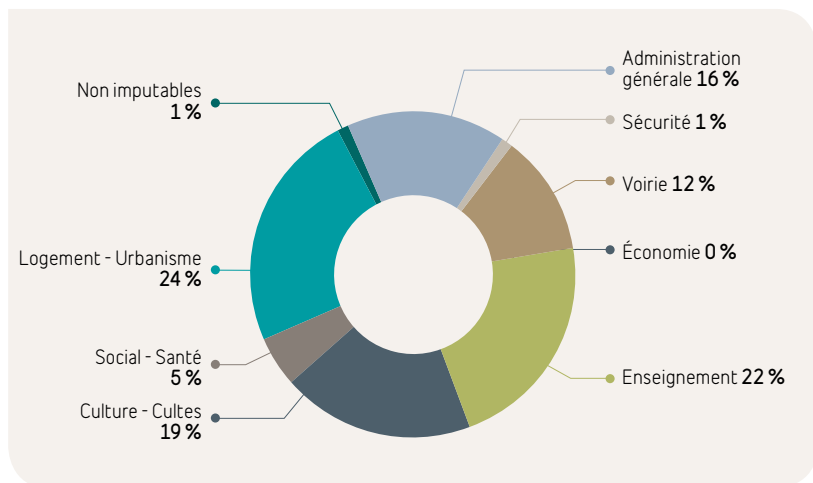
Graphique 14 Évolution des dépenses d'investissement sur la base des comptes et des budgets (en EUR millions) - 2010-2014



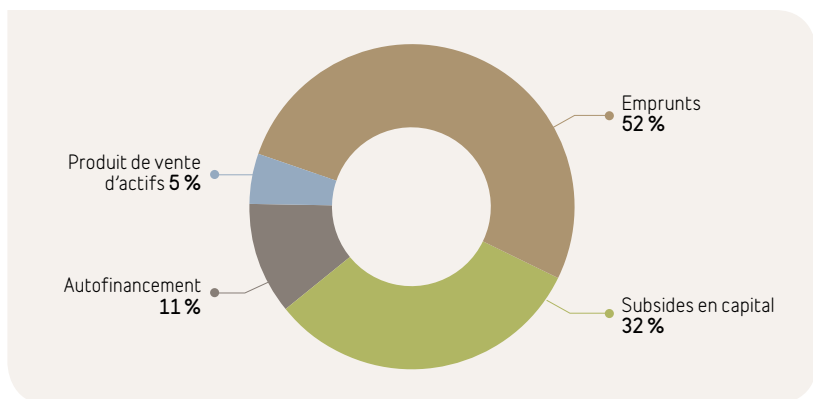
Sur la base des budgets 2014, les nouveaux investissements à l'exercice propre s'élèvent à EUR 548 millions, soit EUR 475 par habitant. Bien qu'en léger recul de 3,2 % par rapport à 2013, le volume des projets d'investissement reste supérieur à celui observé en fin de mandature précédente.

Or traditionnellement, les investissements communaux présentent une évolution cyclique où les premiers exercices de la mandature se caractérisent par un net recul du niveau des investissements par rapport à celui atteint lors des années électorales. Le maintien du niveau des investissements ces deux dernières années est très vraisemblablement lié aux importants nouveaux besoins en équipements collectifs à la suite de l'essor démographique exceptionnel auquel sont confrontées les communes bruxelloises. La région a d'ailleurs instauré un dispositif complémentaire de soutien à l'investissement

Graphique 15 Affectation des investissements - Budgets 2014



Graphique 16 Structure de financement des investissements - Budgets 2014



Graphique 17 Composition de l'encours de la dette (en EUR/hab.) - Bilans



reposant sur un financement alternatif confié au Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC). Pour les années 2013 et 2014, l'enveloppe s'élève à EUR 60 millions répartis selon les communes en fonction de leur quote-part dans la dotation générale du Fonds des communes.

Sur la base des comptes (c.-à-d. des dépenses effectivement réalisées), le niveau des investissements relatifs à l'exercice propre est sensiblement moins important. Sur la base des derniers comptes disponibles, les engagements effectifs de dépenses d'investissement se sont élevés à EUR 273 millions en 2012, soit 53 % du volume des investissements prévus dans les budgets de l'année correspondante¹².

L'analyse sur la base des « imputations » comptables¹³ donne encore une image plus proche de la réalité économique de l'effort d'investissement réellement consenti. Pour l'année 2012, les investissements réalisés sur la base des imputations s'élèvent à EUR 238 millions, en hausse de 6 % par rapport à l'exercice précédent.

Les domaines d'investissement prioritaires sont l'enseignement (construction et rénovation d'écoles), le logement et l'urbanisme (aménagement des espaces urbains), les infrastructures récréatives (culture, sport et les loisirs), l'administration générale (bâtiments administratifs) et la voirie communale (graphique 15). Les investissements en matière de sécurité et d'aide sociale sont portés prioritairement par les zones de police et les CPAS.

En ce qui concerne la structure de financement des investissements prévue aux budgets 2014, elle est assurée à concurrence de 52 % par le recours à l'emprunt et de 32 % par les subsides en capital. Les communes bruxelloises disposent notamment d'un droit de tirage dans un fonds d'investissement pour la réalisation d'équipements en matière d'espaces publics, de bâtiments et d'assainissement. L'autofinancement et le produit de la vente d'actifs couvrent le solde des besoins de financement (16 % au total). (graphique 16).

¹² Il subsiste également un important volume d'engagements au niveau des exercices antérieurs qui s'établit à EUR426 millions dans les comptes 2012 et correspondant à des projets d'investissement initiés au cours d'exercices budgétaires précédents.

¹³ La notion « d'imputation » est retenue dans le cadre du reporting statistique par Eurostat sur la base des norme SEC 95. Elle correspond à l'imputation comptable de la dépense après réception et vérification de la facture liée à l'investissement (soit une phase proche du paiement de la facture et du décaissement réel alors que la notion « d'engagement » correspond d'un point de vue comptable à la réservation par le collège communal d'un crédit (budgétaire) au profit d'un créancier déterminé (correspondant par exemple au moment du bon de commande ou de l'attribution d'un marché).

■ Évolution et structure de la dette

L'encours de la dette financière des communes bruxelloises figurant aux bilans 2012 s'élève à EUR 1 715 millions, soit EUR 1 506 par habitant. Depuis 2007, elle a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 5,7 %, avec toutefois une progression plus élevée en 2012 (+10,1 %), imputable principalement au financement des nouveaux investissements.

La dette inférieure à un an représente seulement 14,7 % de l'encours, contre 85,3 % pour la dette à long terme. Au sein de cette dernière, la majeure partie a été contractée pour financer des investissements et a donc pour contrepartie des actifs immobilisés.

Toutefois, en raison de difficultés financières, un dizaine de communes bruxelloises ont été contraintes de recourir à l'emprunt pour consolider des déficits du passé. Ces prêts de trésorerie sont accordés par le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC). En contrepartie, les communes concernées sont soumises au respect d'un plan de gestion assurant le retour à l'équilibre budgétaire. La part de cette dette dite « d'assainissement » parmi l'ensemble de la dette à long terme représente 14 % pour les communes bruxelloises. Cette proportion est toutefois en recul structurel depuis 5 ans (22 % en 2007).

5 Les soldes budgétaires et résultats des comptes

En comptabilité budgétaire, on apprécie généralement la santé financière d'une commune en calculant les soldes budgétaires, c'est-à-dire l'écart observé entre les recettes et les dépenses (tant pour l'exercice propre que pour l'exercice global). À l'instar des investissements, l'image financière fournie à partir des comptes diffère assez fondamentalement de celle obtenue à partir de l'analyse des budgets.

Graphique 18 Évolution des soldes ordinaires sur la base des derniers comptes et budgets (en EUR millions)



Les soldes budgétaires sont obtenus sur la base de prévisions des recettes et des dépenses pour un exercice budgétaire donné et doivent être analysés avec prudence dans la mesure où, contrairement aux comptes budgétaires, ils ne reflètent pas une réalité financière concrète. En effet, les prévisions budgétaires reposent généralement sur un principe de prudence qui conduit à une légère sous-estimation des recettes et à une légère surestimation des dépenses. Les soldes émanant des documents budgétaires donnent dès lors la plupart du temps une image plus pessimiste que les soldes effectifs apparaissant dans les comptes budgétaires.

■ Comptes 2011-2012

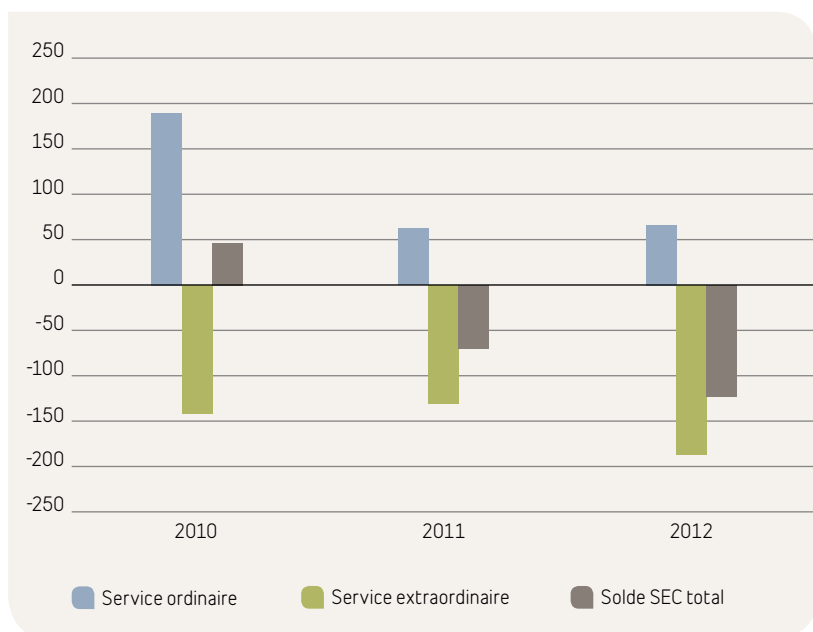
Les communes bruxelloises affichent un déficit de EUR 30,5 millions à l'exercice propre des comptes 2012 contre EUR 48,6 millions à l'exercice précédent (soit une réduction du déficit de EUR 18,1 millions). En termes relatifs, ce déficit du compte 2012 reste limité puisqu'il ne représente que 1,6 % des recettes ordinaires des communes bruxelloises.

Tableau 5 Évolution des soldes du service ordinaire sur la base des comptes et des budgets (en EUR millions)

	Comptes		Budgets		
	2011	2012	2012	2013	2014
Exercice propre					
Communes en excédent	25,6	16,9	4,4	2,8	5,5
Communes en déficit	-74,2	-47,4	-11,5	-28,2	-15,5
Total	-48,6	-30,5	-7,1	-25,4	-10,0
Exercice global					
Communes en excédent	173,8	142,3	121,3	104,4	96,3
Communes en déficit	-2,4	-12,7	-2,5	-6,6	-38,7
Total	171,4	129,6	118,8	97,8	57,6
Fonds de réserves ordinaires	53,2	58,6	-	-	-

Tableau 6 Décomposition du solde des budgets 2014 (en EUR millions)

	Recettes	Dépenses	Soldes
Exercice propre (hors provisions)	2 107,6	2 106	1,6
Provisions	3,8	15,4	-11,6
Total exercice propre	2 111,4	2 121,4	-10,0
Exercices antérieurs	102,2	29,5	72,7
Prélèvements généraux	1,2	6,4	-5,2
Total exercice global	2 214,8	2 157,3	57,5

Graphique 19 Préfiguration du solde SEC (en EUR millions) - Comptes 2010-2012


À l'exercice global des comptes 2012, les communes bruxelloises présentent ensemble un excédent de EUR 129,6 millions, mais en réduction sensible de EUR 41,9 millions par rapport à 2011 (soit -24,4 %).

Outre l'excédent de l'exercice global, les communes bruxelloises disposent fin 2012 d'un fonds de réserves ordinaires de EUR 58,6 millions, en hausse de 10 % par rapport à l'exercice précédent.

Ces chiffres agrégés pour les 19 communes bruxelloises masquent certaines disparités individuelles. À titre indicatif, pour le compte 2012, huit communes étaient déficitaires à l'exercice propre et trois à l'exercice global (contre une seule en 2011).

■ Budgets 2012-2014

Selon les budgets 2014, les communes bruxelloises affichent un déficit de EUR 10 millions à l'exercice propre et un excédent de EUR 57,6 millions à l'exercice global.

Le déficit de l'exercice propre est toutefois la résultante d'un léger boni de EUR 5,5 millions dégagés par sept communes et d'un mali plus conséquent de EUR 15,5 millions affiché par 12 communes, ce qui témoigne du caractère contrasté prévalant dans la région bruxelloise.

Après avoir subi une détérioration tant en 2012 qu'en 2013, le solde à l'exercice propre (bien que toujours déficitaire) enregistre toutefois une amélioration de plus de EUR 15 millions en 2014. En termes relatifs, le déficit à l'exercice propre ne représente plus que 0,5 % des recettes ordinaires.

Bien qu'excédentaire, le solde de l'exercice global poursuit par contre sa dégradation en 2014. L'excédent passe en effet de EUR 118,8 millions en 2012 à EUR 97,8 millions en 2013 et à EUR 57,6 millions en 2014. Cette dernière détérioration du solde à l'exercice global est principalement imputable à trois communes qui présentent ensemble un déficit de EUR 38,7 millions. En termes relatifs, l'excédent dégagé à l'exercice global ne représente plus que 2,6 % des recettes ordinaires contre 4,5 % en 2013 et 5,7 % en 2012.

Le *tableau 6* fournit davantage de précision sur les diverses composantes du solde ordinaire des budgets 2014 des communes bruxelloises. On constate que la réduction de l'excédent dégagé à l'exercice global est également imputable aux soldes des opérations relatives aux prélèvements (tant fonctionnels que généraux).

■ Évolution des comptes communaux selon les normes SEC 2010

Dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire, les communes (et les pouvoirs locaux d'une manière générale) font, en tant que composante du secteur des administrations publiques, l'objet d'un suivi sur la base de la méthodologie dite SEC 2010¹⁴. Ce cadre comptable et statistique sert de référence pour les instances européennes, mais également dans le cadre intrabelge (CSF) pour le suivi des objectifs budgétaires.

Ce cadre comptable présente toutefois pour les pouvoirs locaux de profondes différences par rapport à leur comptabilité traditionnelle¹⁵. On mentionnera notamment que le solde SEC n'opère pas de distinction entre le besoin de financement résultant des opérations d'exploitation

¹⁴ Système européen des comptes nationaux (SEC) - Règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux dans l'Union européenne.

¹⁵ Cf. fiche 2 « Le pacte de stabilité budgétaire et les normes SEC95 » du dossier sur les enjeux financiers de la législature communale 2013-2018 : www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Index.aspx.

de celui résultant des opérations de capital (investissement).

Après retraitement des comptes communaux selon les normes SEC, le besoin de financement des communes bruxelloises s'établit à EUR 123 millions en 2012 contre EUR 70 millions l'année précédente. En 2010, les communes dégageaient par contre une capacité de financement de près de EUR 50 millions. Le solde négatif de 2011 est fortement influencé par la prise en compte de déficits hospitaliers historiques par les communes bruxelloises. D'une manière générale, et en 2012 en particulier, le besoin de financement des communes bruxelloises est fortement influencé par le poids des investissements.

Comme l'atteste le *graphique 19*, le solde total exprimé selon les normes SEC résulte de la compensation d'un excédent du service ordinaire et d'un important besoin de financement associé au service extraordinaire. On relèvera toutefois que l'excédent du service ordinaire a enregistré un important recul entre 2010 et 2012 (de EUR 189 millions à EUR 65 millions).

Cette étude est réalisée par
la Division Research de Belfius Banque :
Arnaud Dessoy, Anne-Leen Erauw et
Philippe Lafontaine

Boulevard Pachéco 44 - 1000 Bruxelles

Renseignements complémentaires

Division Research - Tél. : 02 222 31 16

La note trimestrielle « Finances locales » ainsi
que des statistiques complémentaires sont
consultables sur **PubliLink** et sur **Internet** :
www.belfius.be/nosetudes

Prochain numéro des « Finances locales » :
CPAS & zones de police
Publication prévue en décembre 2014

Impression

Roprint - Bruxelles

