



GUIDE  
«COMMENT FONCTIONNE  
UNE COMMUNE?»

Belfius



# Introduction

À la suite des élections locales d'octobre 2024, il nous paraît essentiel d'aborder le sujet des communes et de leur fonctionnement. Ce guide vise à éclairer plusieurs aspects fondamentaux: Comment fonctionne une commune? Quel en est le cadre réglementaire comptable? Quelles sont les principales recettes et dépenses de fonctionnement? Quelles sont les sources de financement des investissements? Quels sont les outils de gestion de financière?

Après la lecture de ces fiches pratiques, le fonctionnement financier d'une commune n'aura plus de secrets pour vous.

Cette publication est d'abord destinée aux mandataires et conseillers communaux élus à l'issue du scrutin du 13 octobre 2024. Elle s'adresse également à un public bien plus large intéressé par la démocratie locale. Belfius étant le partenaire financier privilégié des pouvoirs locaux, ce guide se focalise sur le fonctionnement financier de la commune.

Ne manquez pas non plus de lire notre étude sur les Finances Locales 2024. Nous y passons en revue les 6 années de la législature écoulée (2019-2024) et analysons les finances des pouvoirs locaux. Quelles tendances majeures ont marqué la dernière mandature communale? À quels défis financiers les pouvoirs locaux sont-ils confrontés?

Voilà autant de questions auxquelles l'étude annuelle des finances locales tente à nouveau de fournir une réponse. Vous trouverez celle-ci sur [Belfius.be](https://www.belfius.be). Elle constitue un complément précieux à ce guide en offrant une perspective historique et analytique sur les finances locales. Une nouvelle étude sort par ailleurs chaque année et fait le bilan de l'année précédente.

Nous vous souhaitons une agréable lecture et espérons que ce guide vous sera utile dans vos fonctions et vos engagements citoyens.



# Table des matières

CONTEXTE GÉNÉRAL	4
CADRE COMPTABLE	19
SOURCES DE FINANCEMENT DU BUDGET ORDINAIRE	31
DÉPENSES RÉCURRENTES	43
OPÉRATIONS PATRIMONIALES	59
GESTION ET ANALYSE FINANCIÈRE	70



# CONTEXTE GÉNÉRAL

1. L'institution communale	5
2. Quel cadre réglementaire de fonctionnement?	7
3. Autonomie communale et tutelle	9
4. Le secteur local, bien plus large que la commune	10
5. Quelles sont les missions et les compétences de la commune?	12
6. Qui administre la commune?	14
7. Le statut des mandataires communaux	15
8. Le personnel de la commune	17

# L'institution communale

La commune plonge ses racines dans une époque bien antérieure à l'indépendance de la Belgique. Aujourd'hui, elle constitue le socle de notre organisation institutionnelle et tient une position privilégiée comme lieu de pouvoir le plus proche du citoyen.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, notre pays compte 565 communes. Conformément à la Constitution ou en vertu de celle-ci, elles jouissent d'une autonomie dans l'exercice de certaines responsabilités portant sur une portion déterminée du territoire. Elles restent toutefois assujetties, dans leurs interventions, au contrôle de la Région dont elles dépendent.



Toute personne qui réside en Belgique relève d'une commune, son point d'ancrage institutionnel. C'est l'administration communale qui assure le suivi de son état civil. C'est donc au niveau de cette institution que toute personne exerce (selon sa nationalité) les droits élémentaires de la citoyenneté.

## Quelques repères

Suite à la fusion des communes de 1976, la Belgique comptait 589 communes, soit 308 en Flandre, 262 en Wallonie (dont 9 en Communauté germanophone) et 19 dans la Région de Bruxelles-Capitale. Après la nouvelle fusion opérée en Flandre en 2025, (7 nouvelles entités impliquant 15 communes depuis 2018 et 13 nouvelles municipalités impliquant 28 communes), la Région flamande ne comptera plus que 285 communes. À cette date, si l'on tient compte de l'unique fusion de commune prévue en Wallonie à partir de la prochaine mandature, la Belgique n'en comptera plus que 565.



La taille moyenne des communes diffère sensiblement par Région: en termes de population, la taille moyenne des communes flamandes (22.583 habitants) est plus élevée que celle des communes wallonnes (14.052 habitants) et que celle des communes germanophones (8.820 habitants). Les communes bruxelloises comptent par contre 65.325 habitants en moyenne. En termes de superficie, les communes wallonnes présentent en moyenne un territoire plus important (64,5 km<sup>2</sup>) que les communes flamandes (45,4 km<sup>2</sup>).

Plus de la moitié des communes belges comptent entre 10.000 et 25.000 habitants. On dénombre 31 communes de plus de 50.000 habitants, dont 5 «grandes villes» (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège) qui comptent une population de plus de 190.000 habitants (de 194.291 habitants à Bruxelles-Ville à 538.910 habitants à Anvers).

Les principes d'organisation, les compétences, tâches et possibilités d'action des communes sont définis dans la Constitution et précisés dans la Nouvelle Loi Communale pour la Région de Bruxelles-Capitale (avec des adaptations spécifiques à cette Région), le Code de la Démocratie locale et de la décentralisation pour la Wallonie et le «Decreet over het lokaal bestuur» pour la Flandre (cf. fiche 2).

## Nombre et caractéristiques des communes - 2024

	Nombre de communes	Population moyenne	Superficie moyenne (en km <sup>2</sup> )	Densité de population (Nbre hab./km <sup>2</sup> )
Région flamande	300 (285)*	22.583	45,4	497,2
Région wallonne	262 (261)*	14.052	64,5	217,8
<i>dont Communauté germanophone</i>	9	8.820	94,8	93,0
Région bruxelloise	19	65.325	8,5	7.641,8
<b>ROYAUME</b>	<b>581 (565)*</b>	<b>20.133</b>	<b>52,8</b>	<b>381,2</b>

\* Nombre de communes après fusion (à partir de 2025).

# Quel cadre réglementaire de fonctionnement?

Les communes, en tant qu'institutions, sont inscrites dans la Constitution. Elles ont pour fonction de régler les intérêts exclusivement communaux. Depuis la réforme institutionnelle de 2001 (accords du Lambertmont), les Régions sont désormais habilitées à modifier le cadre réglementaire des communes de leur ressort.

## La Constitution

Dès son origine, la Constitution a précisé les principes essentiels dont devait s'inspirer l'action du législateur. Ces principes sont (art. 162) :

- L'élection directe des autorités communales
- Le droit de la commune de régler ses propres intérêts
- La tutelle administrative
- La publicité des questions communales

Le pouvoir fiscal des communes est conféré par l'article 170 § 4 de la Constitution, qui stipule qu'aucune imposition communale ne peut être établie sans une intervention du conseil communal.

## La loi communale et sa régionalisation

Ces principes constitutionnels ont été développés dans la loi communale du 30 mars 1836, amendée à de très nombreuses reprises.

À la suite des différentes réformes institutionnelles, l'organisation des pouvoirs locaux est devenue progressivement une compétence quasi complète des Régions. Depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001, ces dernières sont notamment compétentes pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales sur leur territoire. Pour ce faire, elles doivent respecter des garanties constitutionnelles d'autonomie locale, sous réserve de quelques exceptions relatives e.a. à l'état civil, à la police – qui sont des matières fédérales – et au respect des équilibres linguistiques.



Sur la base de ces nouvelles compétences, les **Régions** ont pu réformer l'organisation des communes:

—  
En **Flandre**, la Région a adopté dès 2005 le «**Gemeentedecreet**», une réforme importante du droit communal touchant à la fois au fonctionnement des organes communaux et au fonctionnement journalier de l'administration. Ce décret a été complété par un décret du 2 juin 2006 fixant de nouvelles règles pour les élections communales. L'ensemble de ces dispositions décrétales ont été intégrées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dans le nouveau «**Decreet over het lokaal bestuur**».

—  
En **Wallonie**, c'est le **Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)** qui reprend l'ensemble des règles régissant les pouvoirs locaux. Les différentes législations traitant des collectivités locales ont d'abord été réunies dans un Code. Ensuite, la Région wallonne a procédé à une réforme du droit communal sur des matières relatives aux élections communales, à l'installation et au fonctionnement des organes communaux (et, en particulier, à une modification du mode de désignation du bourgmestre).

Un décret du 28 mars 2024 simplifie le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux ainsi que diverses procédures. Ces amendements concernent notamment la communication vers le grand public (réseaux sociaux, publicité des budgets et comptes, publication des règlements et ordonnances...), l'allègement des charges (signature électronique, simplification de l'octroi de subventions, compétence du collège pour répondre à un appel à projets, possibilité de passer un acte notarié en visioconférence avec délégation...), le fonctionnement des intercommunales et le rôle du directeur financier. Ce décret (modifiant le CDLD) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2024.

—  
La **Région de Bruxelles-Capitale**, pour sa part, a adapté une série de dispositions de la Loi communale ayant donné lieu à **La Nouvelle Loi communale**. Celle-ci, modifiée par l'ordonnance du 5 mars 2009, a instauré un Plan de gouvernance locale dont l'un des volets concerne spécifiquement la revalorisation de la démocratie locale. La Nouvelle Loi communale a encore fait l'objet de modifications importantes en 2020 (entre autres pour préciser les missions du receveur) et en 2022 (réforme de la gouvernance locale) et 2024 (publicité des documents).

—  
Enfin, la **Communauté germanophone**, également compétente en matière de pouvoirs subordonnés depuis 2015, a adopté plusieurs décrets-programmes (en 2015 et 2016) apportant des modifications aux règles de fonctionnement des organes communaux et en matière de tutelle. Le Décret communal du 23 avril 2018 reprend les dispositions applicables aux communes germanophones et a fait l'objet de plusieurs adaptations récentes notamment en ce qui concerne les dispositions budgétaires.

# Autonomie communale et tutelle

Par **autonomie communale**, on entend le droit et la capacité pour la commune de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous sa propre responsabilité et au profit de sa population, une part importante des affaires publiques ne relevant pas d'un autre niveau de pouvoir.

## Cela implique notamment que les communes :

- constituent les conseils communaux à la suite de l'élection à laquelle participent les citoyens de la commune. Les organes décisionnel et exécutif ne sont donc pas nommés par un autre pouvoir (autonomie institutionnelle);
- lèvent des impôts communaux et additionnels et en déterminent les taux et parfois l'assiette fiscale (autonomie fiscale);
- allouent des moyens aux politiques qu'elles jugent prioritaires (autonomie de gestion).

Le concept d'autonomie locale est assuré au niveau européen par la **Charte européenne de l'autonomie locale**. Cette convention du Conseil de l'Europe a été adoptée le 15 octobre 1985. Il s'agit d'un véritable traité liant la totalité des 46 États membres du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifié. En Belgique, cette Charte est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2004.

Si les communes bénéficient d'une autonomie certaine, elles n'en sont pas moins soumises au respect de l'intérêt général. Cette subordination, contrepartie à l'autonomie communale, s'opère concrètement par l'exercice de la **tutelle administrative**.

## Ces contrôles de tutelle sont de divers ordres<sup>1</sup>.

- Il peut s'agir de la **tutelle générale** d'annulation. Par tutelle générale d'annulation, on entend généralement le contrôle de la gestion locale qui porte non seulement sur le respect de la loi (par ex., s'assurer que les budgets communaux respectent le principe de l'équilibre budgétaire, respect de l'ensemble des dispositions législatives) mais également sur le respect de l'intérêt général.
- Il peut s'agir d'une tutelle spéciale (suspension, approbation, envoi d'un commissaire) pour les actes déterminés par la loi.

La tutelle est instituée par décret/ordonnance et est exercée par la Région selon les règles que celle-ci établit. Sous réserve des tutelles organisées par l'État fédéral, elle diffère donc dans sa mise en œuvre en fonction de la localisation de la commune.

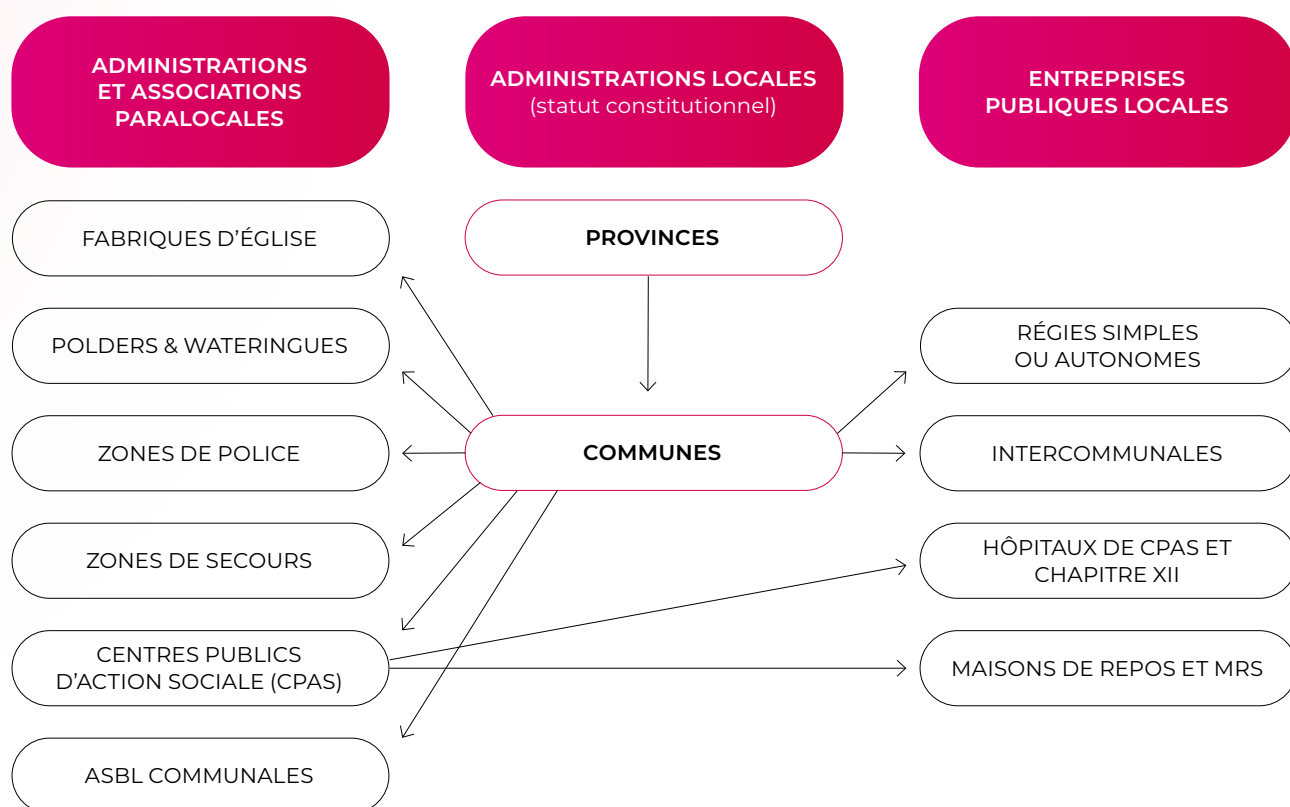
Ces différentes législations détermineront les actes soumis à tutelle, le type de tutelle qui leur est applicable, les délais ainsi que les possibilités de recours.

---

1. Cf. également [fiche 5](#): Missions et compétences des communes.

# Le secteur local, bien plus large que la commune

Outre les **communes** et les **provinces**, le **secteur local** comprend une **multitude d'organismes locaux**, dont les missions sont spécifiques: les régies, les CPAS, les zones de police, les zones de secours, les fabriques d'église, les polders et wateringues, les associations de communes (intercommunales), diverses entités qui associent des communes et des organismes locaux (les ASBL, les ALE, ou encore, les sociétés de logement). Les hôpitaux appartenant au secteur local sont répertoriés dans la catégorie dont relève leur pouvoir organisateur (en général, un CPAS ou une intercommunale).



Sur le plan comptable, les flux financiers entre les communes et l'ensemble des autres acteurs locaux s'enregistrent en recettes/dépenses de transfert ou de dette.

C'est ainsi que les communes couvrent annuellement le déficit d'exploitation du CPAS, de la zone de police et de la zone de secours par le biais d'une dépense dite de transfert (cf. [fiches 21 à 24](#)) ou apurent la perte d'une régie ou d'une intercommunale par le biais d'une dépense dite de dette.



A *contrario*, les communes peuvent percevoir des revenus, sous la forme de recettes dites de dette, au titre de participation au bénéfice des régies ou des intercommunales (cf. fiche 18).

À noter que, dans le cadre de la comptabilité nationale établie selon les **normes européennes dites SEC-2010** la définition du secteur local est un peu plus restrictive.

Le secteur public local (S1313 tel que défini par Eurostat) comprend en effet les provinces, les communes (à l'exception des régies communales autonomes), les centres publics

d'action sociale, les zones de police, les zones de secours, les polders et wateringues ainsi que les intercommunales et les régies qui ne produisent pas de services marchands, et les parcs naturels. Au stade actuel, ce périmètre n'inclut par contre pas les hôpitaux et maisons de repos gérés par les administrations locales ainsi que les intercommunales produisant des services marchands (comme les intercommunales d'énergie et de distribution d'eau, par exemple).

Sur la base de cette dernière définition, le secteur local présente en Belgique les particularités suivantes:

## Chiffres-clés du secteur local – 2023

	mia EUR	% PIB	% secteur public total (S13)
Dépenses locales	41,4	7,1%	13,0%
Investissement local	4,6	0,8%	27,8%
Recettes fiscales locales	11,8	2,0%	4,7%
Solde budgétaire local	0	0,0%	–
Dette locale	24,8	4,2%	4,0%

Source: Institut des comptes nationaux – Comptes des administrations publiques 2023.

- Les dépenses locales représentent près de 13,0% des dépenses publiques totales et 7,1% du PIB.
- Les investissements du secteur local représentent un peu moins de 30% des dépenses d'investissement publiques totales.
- La dette du secteur local s'élève à 4% seulement de la dette publique totale.

# Quelles sont les missions et les compétences de la commune?

## Les missions des communes se répartissent en deux catégories.

### — Des missions d'intérêt communal

(**compétences autonomes**). La Constitution stipule que les communes sont responsables de tout ce qui relève de l'intérêt communal et qui ne relève pas d'un autre niveau de pouvoir. Mais elle reste vague quant à la manière dont cela doit être réalisé. Cela offre une certaine flexibilité, permettant à une commune de prendre des initiatives portant sur la population ou sur la gestion du territoire communal.

### — Des missions confiées par les pouvoirs

**supérieurs (compétences liées)**. L'État, les Régions et les Communautés peuvent effectivement obliger les communes à participer à des missions d'intérêt général ou à exécuter des lois, arrêtés, décrets et ordonnances qu'ils ont votés.

Parmi ces missions d'intérêt général, les communes peuvent agir selon deux principes.

- **Décentralisation par service:** l'enseignement, l'urbanisme notamment sont des missions confiées par les autorités supérieures en vertu de dispositions déterminées par elles et pour lesquelles les communes disposent d'une marge (variable) d'autonomie et d'initiative. Pour ces matières, la commune agit en sa personnalité propre et est soumise à une tutelle spécifique ([cf. fiche 3](#)).
- **Déconcentration:** pour la gestion de l'état civil, les registres de la population (notamment les cartes d'identité), etc. les communes agissent en réalité en qualité d'autorités déconcentrées des autorités supérieures. L'administration communale n'agit pas pour son compte mais comme prolongement de l'administration fédérale. Elle ne dispose pour ces matières d'aucune marge de liberté.



	Missions d'intérêt communal	Missions confiées par une autorité supérieure	
Initiative	La commune, sur la base d'une autonomie confiée par la Constitution	Les autorités supérieures confient des missions à exécuter par les communes	
Forme d'organisation	Décentralisation territoriale	Décentralisation par service	Décentralisation
Exemples de compétences/missions	Gestion du patrimoine communal; Gestion de la voirie; Octroi de subsides facultatifs; Mode de gestion d'une infrastructure; Personnel communal	Enseignement; Urbanisme; Lutte contre l'incendie	Gestion de l'état civil; Gestion des registres de la population; Réglementation relative aux armes, au commerce ambulant
Contrôle	Tutelle ordinaire	Tutelle spécifique	Contrôle hiérarchique direct

Cette classification ne présente pas de limites fermes entre le domaine «des intérêts exclusivement communaux» et celui des «intérêts généraux» fédéraux, communautaires ou régionaux. Il y a plutôt une frontière mouvante que les différents législateurs vont délimiter selon les circonstances ou les opportunités. On remarque néanmoins que la commune est progressivement chargée d'une partie de plus en plus importante d'activités qui relèvent des intérêts généraux.

En effet, la résolution d'un grand nombre de problèmes de «société» qui touchent la population de près, tels que la sécurité (création de zones de police et de zones de secours), l'apport d'aides sociales aux candidats réfugiés politiques, la problématique de l'emploi (création d'agences locales pour l'emploi), le respect des normes d'environnement... passe régulièrement par une délégation de nouvelles compétences vers le niveau communal.



# Qui administre la commune?

La commune est administrée par trois organes: le conseil communal, le collège communal et le bourgmestre. La Région wallonne, désormais compétente dans la législation organique des communes, en a adapté les procédures d'installation et de fonctionnement, ainsi que le mode de désignation du bourgmestre.

—  
Le **conseil** communal est l'organe **décisionnel** de la commune. Il est constitué des membres élus lors des élections communales qui se tiennent toujours le deuxième dimanche du mois d'octobre (en 2024, le 13 octobre). Les membres du conseil communal sont élus au suffrage universel direct pour une période de 6 ans.

Tous les citoyens de l'Union européenne bénéficient du droit de vote et sont éligibles dans leur commune de résidence. Les ressortissants non européens bénéficient par contre uniquement du droit de vote.

—  
Un certain nombre d'échevins sont élus par l'adoption du pacte de majorité au sein du conseil communal. Avec le bourgmestre, ils forment le **collège communal**, qui est l'organe **exécutif** de la commune. Le collège assure l'administration «journalière» de la commune en veillant à l'exécution des résolutions du conseil communal. En Wallonie, le collège comprend, outre le bourgmestre et les échevins, le Président du CPAS. Ce collège doit comporter des représentants des deux sexes et est responsable devant le conseil (via le dépôt d'un pacte de majorité et le mécanisme de motion de défiance constructive).

—  
En Région wallonne, la présidence du conseil communal est généralement exercée par le **bourgmestre** qui est également, de droit, le président du collège communal. Outre sa qualité de premier magistrat local, le bourgmestre est aussi le représentant des autorités supérieures dans la commune et dispose à ce titre de compétences spécifiques (en matière de respect de l'ordre et de police administrative, notamment). Auparavant nommé par le Roi sur présentation du conseil, puis par le gouvernement régional wallon (depuis 2002), il est désormais désigné automatiquement de plein droit par l'adoption du pacte de majorité: sera bourgmestre en Région wallonne le candidat qui totalise le plus de voix de préférence sur la liste la plus importante parmi celles qui composent la majorité communale.

# Le statut des mandataires communaux

Le statut des élus locaux est déterminé par un cadre légal spécifique qui porte, entre autres, sur leur régime pécuniaire, leur couverture sociale, l'éthique professionnelle et les limites de leurs responsabilités<sup>1</sup>.

## Régime pécuniaire et couverture sociale

Le libre exercice d'un mandat au niveau local doit permettre la compensation financière des frais entraînés ainsi que l'égalité d'accès démocratique aux fonctions de bourgmestre et d'échevin. Le statut pécuniaire des mandataires locaux est régi par la loi et laisse peu de marge de manœuvre aux communes, contrairement à d'autres pays<sup>2</sup>.

Les dispositions prévoient un **traitement** alloué au bourgmestre, basé sur un barème évoluant en fonction de la population de la commune.

Le traitement des échevins est quant à lui fixé à un pourcentage de celui du bourgmestre. Les bourgmestres et échevins ont également droit à un **pécule de vacances et à une prime de fin d'année**. Les dispositions légales plafonnent également la somme du traitement d'un mandat local et des revenus découlant de l'exercice d'un mandat, d'une fonction ou d'une charge publics d'ordre politique.

Enfin, la loi du 8 décembre 1976 impose aux communes d'assurer **une pension** à leurs anciens bourgmestres et échevins.

Les **conseillers communaux** ne perçoivent aucun traitement mais perçoivent des jetons de présence en fonction de leur participation aux réunions du conseil, des commissions et des sections. Le montant du jeton de présence est déterminé par le Conseil communal.

Les traitements des mandataires locaux ont subi une **importante revalorisation** à partir de 2001<sup>3</sup>, en particulier au niveau des plus petites communes. La revalorisation du statut pécuniaire devait également répondre au surcroît de travail et de responsabilité inhérents aux mandats locaux, résultant de la forte progression des missions qui leur sont assignées. La loi fédérale avait, à l'époque, fixé l'échelle du traitement du bourgmestre en fonction de l'échelon maximal du traitement du secrétaire communal (au lieu du barème pour le grade de rédacteur dans les ministères utilisé antérieurement). À la suite de nouvelles adaptations apportées au statut des mandataires, les Régions ont depuis lors abandonné cette référence au grade de secrétaire communal (cf. infra).

La réforme du statut entamée ces dernières années a également étendu la **couverture sociale** (maladie et invalidité, allocations familiales...) des mandataires locaux (exécutifs), en particulier pour ceux qui n'avaient aucune activité en tant que salarié, fonctionnaire ou indépendant.

1. Nous aborderons ici uniquement ces grands principes de base et renvoyons le lecteur vers des publications plus spécialisées pour le détail des dispositions en vigueur dans les trois Régions du pays.

2. «Statut des élus locaux en Europe», Publication du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), [www.ccre.org](http://www.ccre.org), décembre 2010.

3. Sur la base de la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux.



## Nouvelle gouvernance et contrôle des conflits d'intérêt

Divers mécanismes ont été également instaurés par le législateur en vue de renforcer l'éthique professionnelle et éviter les conflits d'intérêt: déclaration de mandats, de patrimoine, des sources de revenus, code de conduite, décumul entre mandat exécutif local et mandat parlementaire...

Les dispositions en la matière relèvent à la fois du pouvoir fédéral et des Régions:

- Les lois ordinaires et spéciales de 1995, complétées en 2004, prévoient un système de **contrôle fédéral**, par la Cour des Comptes, des mandats et du patrimoine des élus locaux (notamment). Au niveau local, c'est le secrétaire communal ou Directeur général (en sa qualité «d'informateur institutionnel») qui tient à jour la liste des personnes qui relèvent du champ d'application de ces lois (à savoir, le bourgmestre, les échevins et le président de CPAS). Ces derniers sont soumis à deux obligations: le dépôt d'une liste des mandats et le dépôt d'une déclaration de patrimoine.
- Entre 2006 et 2009, **les Régions<sup>4</sup>** ont également adopté des dispositions complémentaires et plus spécifiques en matière de cumul des mandats et de limitation des rémunérations des élus locaux. Ces nouvelles dispositions ont généralement abouti à modifier la référence utilisée en matière d'échelle de traitement des mandataires locaux (abandon de la référence au secrétaire communal) et à fixer de nouvelles règles pour la détermination des jetons de présence pour les conseillers communaux (montants minimum et maximum).

## Régime disciplinaire

Les élus locaux doivent bien entendu pouvoir exercer librement le mandat qui leur a été confié par la population. Tout exercice du pouvoir n'est toutefois pas illimité. C'est ainsi que les mandataires locaux peuvent également être soumis, dans le cadre d'un régime exceptionnel, à un contrôle de tutelle. Depuis la régionalisation de la loi communale, le Gouvernement régional (ou son délégué) peut par exemple suspendre ou révoquer un bourgmestre ou un échevin dans des circonstances bien particulières, par exemple pour inconduite notoire ou négligence grave.

---

4. Ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois, Ordonnance du 6 juillet 2022 et Arrêté du Gouvernement du 14 septembre 2023, Décret du 23 janvier 2009 de la Région flamande réformant le Décret communal et Arrêté du 5 juin 2009 du Gouvernement flamand relatif aux règles des rémunérations des mandataires locaux et provinciaux, Arrêtés du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 réglementant le cumul de mandats des édiles locaux.

# Le personnel de la commune

Chaque commune dispose de son propre personnel pour l'exécution des tâches administratives et des missions qui lui incombent. Les charges de personnel représentent une part non négligeable du budget communal puisqu'elles absorbent à elles seules, en moyenne, près de 40 % des dépenses ordinaires des communes (cf. fiche 20: Dépenses de personnel).

C'est le conseil communal qui décide qui embaucher et à quelles conditions. Le personnel de l'enseignement communal, de la police locale et des pompiers constitue une exception pour laquelle les règles spécifiques du gouvernement régional ou fédéral s'appliquent.

La commune peut engager du personnel selon deux statuts: statutaire ou contractuel.

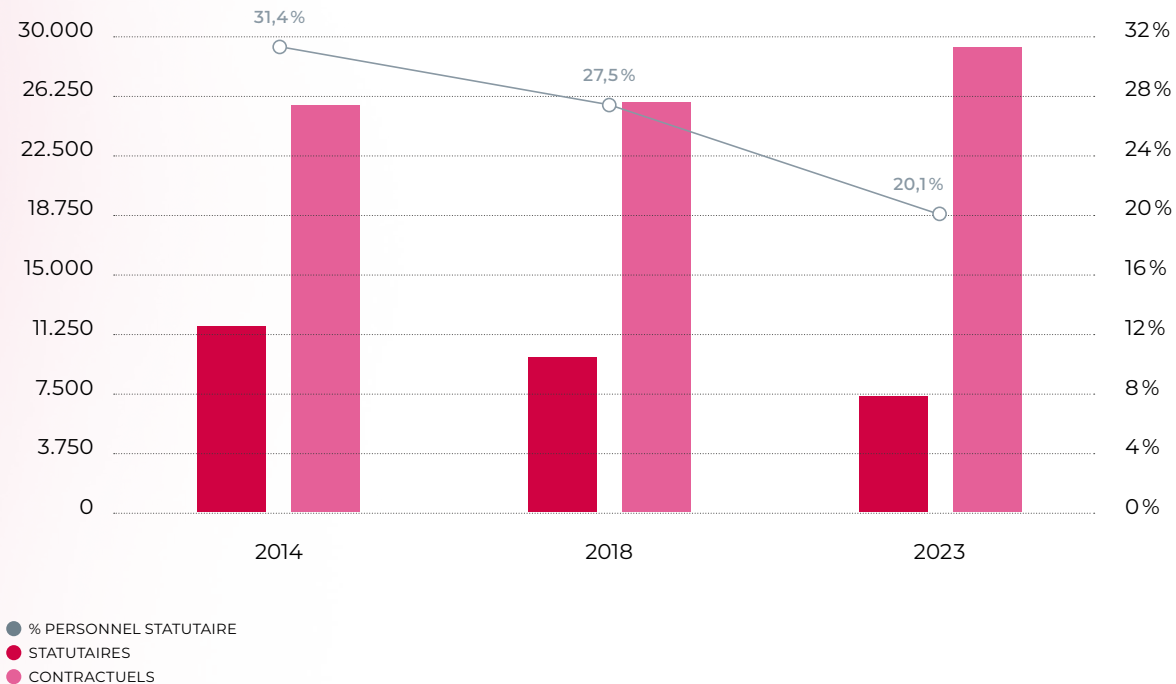
- Le **régime statutaire** constitue en principe la règle. Les **agents définitifs** sont nommés pour un temps indéterminé afin d'exercer des fonctions permanentes. Les administrations provinciales et locales supportent intégralement la charge des pensions de leurs agents nommés et de leurs ayants droit sans intervention de l'État fédéral. Suite à l'adoption de la loi du 24 octobre 2011, un nouveau modèle de pension pour les administrations locales a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2012. À l'exception de quelques communes (bruxelloises) qui ont sollicité une dérogation, toutes les communes sont désormais affiliées à un seul « fonds solidarisé de pension » géré par le Service fédéral des Pensions.

- Dans la pratique, les **emplois contractuels** se sont multipliés depuis plusieurs dizaines d'années et sont désormais prédominants dans l'effectif total (graphique). Les raisons en sont multiples: remplacement du personnel malade, besoins exceptionnels et temporaires. En outre, les programmes de lutte contre le chômage incitent souvent les pouvoirs locaux à engager sous contrat de travail. Citons le régime des agents contractuels subventionnés (ACS), les programmes de transition professionnelle (PTP), les conventions de premier emploi (également intitulés emplois Rosetta et successeurs des stages ONEm), le Maribel social, plan d'embauche, etc. L'engagement sous contrat de travail (soumis à la loi du 3 juillet 1978) implique que nombre de règles qui régissent leur situation juridique sont fixées de commun accord entre l'autorité communale et chaque contractuel, et non de manière unilatérale.

La fonction publique locale wallonne a fait l'objet d'une réforme par deux décrets du 14 mars 2024 (l'un applicable aux communes et l'autre aux CPAS) qui reprend toutes les règles applicables au personnel (grades, recrutement, promotions...).



## Évolution du nombre d'ETP selon le statut dans les communes wallonnes (2014-2023)



## Le directeur général et le directeur financier, deux rôles prépondérants au sein des communes

Le **directeur général**, nommé par le conseil communal :

- est chargé de la préparation des dossiers qui sont soumis au conseil communal ou au collège communal. Il assiste, sans voix délibérative aux séances du conseil et du collège. Il contresigne les documents officiels de la commune;
- est le véritable directeur des services de l'administration, lien entre l'autorité politique et les services administratifs. Dans ce cadre, il est chargé de la mise en œuvre des axes politiques fondamentaux du programme de politique générale traduits dans le contrat d'objectifs. Il est également chargé de la mise en œuvre d'outils de gouvernance tels que le processus d'audit interne et le programme stratégique transversal.

Pour assumer ce nouveau rôle, il peut s'appuyer sur le Comité de direction qu'il préside. Dans les communes de plus de 10.000 habitants, un directeur général adjoint peut être désigné.

Le **directeur financier**, nommé par le conseil communal :

- effectue les recouvrements des recettes de la commune et les paiements de dépenses sur la base de mandats réguliers;
- est formellement le conseiller financier et budgétaire de la commune, véritable gardien de la légalité et de la logique économique et financière de l'administration, dès le début du processus décisionnel.

Le directeur financier est sous l'autorité du collège.

Les conditions d'accès à la profession et de promotion du Directeur général et Directeur financier prévoient la mise en place d'un système de concours, d'évaluation et de stage.

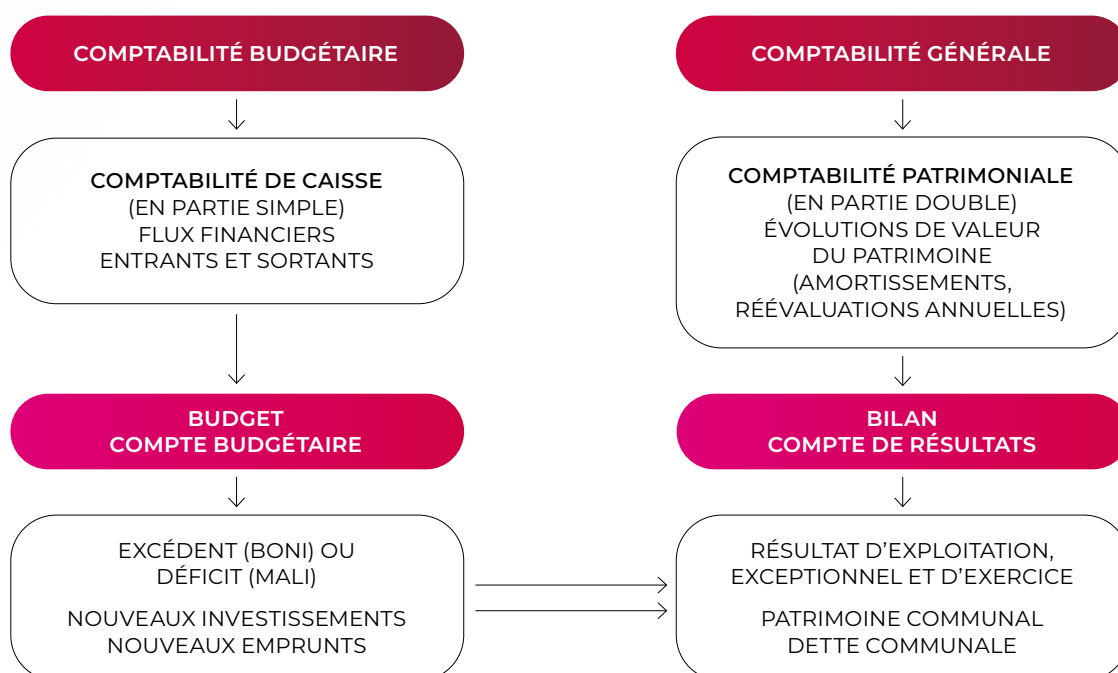


# CADRE COMPTABLE

9. La comptabilité communale	20
10. L'exercice financier – l'équilibre budgétaire	23
11. Le service ordinaire et le service extraordinaire	25
12. La classification fonctionnelle et économique – article budgétaire	27
13. Comptes des pouvoirs locaux et normes SEC-2010	28

# La comptabilité communale

Chaque année, la commune établit un **budget** (qui reprend les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année à venir) ainsi qu'un **compte** (le reflet de la situation financière réelle au 31 décembre de l'année écoulée). Cette comptabilité communale comprend deux volets distincts (graphique), à savoir la **comptabilité budgétaire** et la **comptabilité générale**. Elle est tenue par le directeur financier sous l'autorité du Collège (cf. fiche 7). La comptabilité communale constitue le cadre réglementaire de référence s'imposant pour l'enregistrement des opérations financières de la commune. Afin d'intégrer l'impact des pouvoirs locaux dans le respect des critères de convergence européens, les finances communales sont également présentées sous l'angle de la comptabilité nationale régie par le règlement SEC-2010. (cf. fiche 13).





## Le budget communal

Le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie. Il comprend également les recettes et les dépenses des établissements et services à caractère industriel ou commercial organisés en régie (uniquement bénéfice ou perte).

Le budget est soumis à l'**approbation de l'autorité de tutelle**, c'est-à-dire la Région wallonne depuis la régionalisation de l'organisation budgétaire (voir infra). Dans le cadre de l'exercice de cette tutelle, le Ministre ayant les pouvoirs locaux dans ses attributions fixe, chaque année, les directives à appliquer lors de l'élaboration du budget dans une **circulaire dite «budgétaire»**. Ce document reprend notamment l'ensemble des prescrits légaux à respecter ainsi que des règles de bonne tenue budgétaire (respect de l'équilibre, forme des documents, critères de fixation de montant pour les articles budgétaires...).

Si l'annualité est un principe budgétaire fondamental, le législateur wallon a prévu néanmoins, en annexe du budget, la fourniture obligatoire de prévisions budgétaires pluriannuelles conformément à la directive européenne 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Dans le cycle comptable, le budget, ainsi établi, constitue le document initial et revêt donc à cet égard une importance particulière. En résumé, le budget a trois vocations:

- un acte **d'autorisation** (base légale): l'approbation du budget par le conseil communal donne mandat au collège pour engager les dépenses prévues et pour réaliser les recettes prévues (enrôler les impôts, notamment);
- un acte **prévisionnel** (gestion financière): le budget regroupe l'ensemble des recettes et dépenses prévues par le collège ainsi qu'un état prévisionnel de la situation financière de la commune en fin de l'exercice financier à venir;

- acte **politique** (programme): au travers de l'allocation de crédits de dépenses aux différentes matières d'intérêt communal, le budget est également une traduction du programme politique de la majorité communale en place.

Depuis 2014, le code wallon de la démocratie locale a mué le budget en outil de concertation avec les partenaires sociaux. En effet, le budget doit être transmis aux organisations syndicales représentatives dans les 5 jours suivant son adoption. Il pourra alors faire l'objet d'une séance informative du collège aux dites organisations, à leur demande et ce, avant sa transmission aux autorités de tutelle et toute publicité externe. Le budget adopté est alors un document public. Depuis septembre 2017, l'entrée en application de la législation sur l'établissement d'une politique de données ouvertes («open data») renforce ce principe de publicité en incitant les communes à la mise à disposition du budget (ainsi que du compte) via leur site internet.

## Les comptes annuels de la commune

Le **compte budgétaire** récapitule, après la clôture de l'exercice, la mesure dans laquelle les articles budgétaires des recettes et des dépenses ont été réellement exécutés. Ce document constitue un instrument de mesure de l'exécution du budget et se présente quasiment sous la même forme que ce dernier. Le **bilan** et le **compte de résultats** ne sont apparus qu'en 1995 avec l'introduction de la Nouvelle Comptabilité Communale (NCC) ou comptabilité dite générale. Celle-ci repose sur le principe de la partie double. Le bilan fournit une image de la situation patrimoniale de la commune au 31 décembre de chaque exercice. Le compte de résultats synthétise les comptes des charges et des produits et indique dans quelle mesure les enrichissements ou les appauvrissements enregistrés au cours de l'exercice vont influencer les fonds propres de la commune.

Ces trois documents (compte budgétaire, bilan, compte de résultats) forment ensemble les comptes annuels de la commune, que le conseil communal doit en principe approuver au cours du mois de mai au plus tard.



## Impact de la régionalisation des compétences relatives aux pouvoirs locaux

Depuis les accords du Lambermont et la régionalisation de la loi communale, l'organisation budgétaire, comptable et financière des communes est devenue une prérogative des Régions. Des modifications mineures ont tout d'abord été apportées par les Régions au plan comptable budgétaire (ventilation fonctionnelle) et/ou au plan comptable général (détails de certains comptes généraux ou particuliers).

En **Wallonie**, un nouveau règlement comptable a été adopté par arrêté du gouvernement wallon le 5 juillet 2007<sup>1</sup> pour les communes. En réalité, il ne s'agit pas d'une réforme fondamentale de la comptabilité elle-même mais principalement d'un «toiletage» du Règlement Général de la Comptabilité Communale (RGCC).

La **Région flamande** a par contre procédé plus récemment à une réforme d'une plus grande ampleur de la comptabilité des pouvoirs locaux (communes, provinces et CPAS)<sup>2</sup>. Depuis lors, les pouvoirs locaux appliquent un tout nouveau concept de politique et de gestion («Beleids- en beheerscyclus» ou «BBC») – cf. encadré.

Pour la **Région de Bruxelles-Capitale**, la réglementation relative aux finances des communes bruxelloises est reprise dans la Nouvelle loi communale, ainsi que dans l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le Règlement général de la comptabilité communale. En 2022, celle-ci a fait l'objet d'une réforme concrétisée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2022 portant le règlement de la comptabilité des communes et des CPAS. Les arrêtés d'exécution doivent toutefois encore être adoptés.

Concernant les **communes germanophones**, le fonctionnement budgétaire et comptable de la Communauté germanophone est régi par le décret du 25 mai 2009 relatif au Règlement budgétaire de la Communauté germanophone (arrêté d'exécution du 15/6/2011).

Le décret du 25 janvier 2021 a, quant à lui, modifié les règles juridiques relatives au budget et à la comptabilité des communes germanophones afin de les inclure dans la consolidation budgétaire de la Communauté germanophone. Ce décret doit entrer en vigueur au plus tard à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2029.

À partir de cette date, les communes sont censées utiliser la plupart des règles et outils de gestion de la Communauté germanophone.

### Le Beleids-en beheerscyclus (BBC) – Le nouveau cadre comptable des communes flamandes

Le concept BBC, qui se veut plus proche des principes SEC2010, se caractérise essentiellement par la disparition de la distinction entre services ordinaire et extraordinaire. Ceci implique que les emprunts financent aussi les besoins de trésorerie et que les soldes consistent en un résultat annuel de type «caisse», mélangeant les recettes et dépenses d'exploitation, les investissements, les emprunts, les charges d'emprunts et les résultats antérieurs. Cette comptabilité est fondée sur deux rapports: le plan pluriannuel et le compte annuel. Ces documents se rédigent autour d'objectifs politiques qui sont détaillés en actions et traduits en termes de recettes et de dépenses.

<sup>1</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

<sup>2</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 25 juin 2010 relatif au «cycle de politique et de gestion» des communes, provinces et des CPAS.

# L'exercice financier – l'équilibre budgétaire

L'exercice financier des administrations publiques correspond à l'année civile (principe d'annualité). Le code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L1314-1.) impose l'équilibre budgétaire aux communes. Bien que cette contrainte d'équilibre portait à l'origine sur l'exercice global, la surveillance de la situation à l'exercice propre s'est considérablement renforcée depuis 2014.

La notion d'équilibre budgétaire abordée ici est celle prévue par la comptabilité communale. Celle-ci se distingue de la notion d'équilibre au sens de la comptabilité nationale «SEC-2010» et retenue par la réglementation budgétaire européenne (voir fiche 13).

## Le système de l'exercice

Alors que l'État et les entités fédérées ont très longtemps eu recours au système comptable dit «de la gestion» (rattachement d'une opération à la date de son accomplissement quelle que soit la date de sa naissance), les pouvoirs locaux ont toujours recouru au système d'imputation dit «de l'exercice». Sont rattachés à l'exercice les droits dont la déduction a été constatée et les dépenses engagées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de cet exercice. La comptabilité des pouvoirs locaux distingue dès lors systématiquement les opérations relatives à **l'exercice proprement dit** et celles ayant trait aux **exercices antérieurs**.

On distingue principalement deux types de soldes:

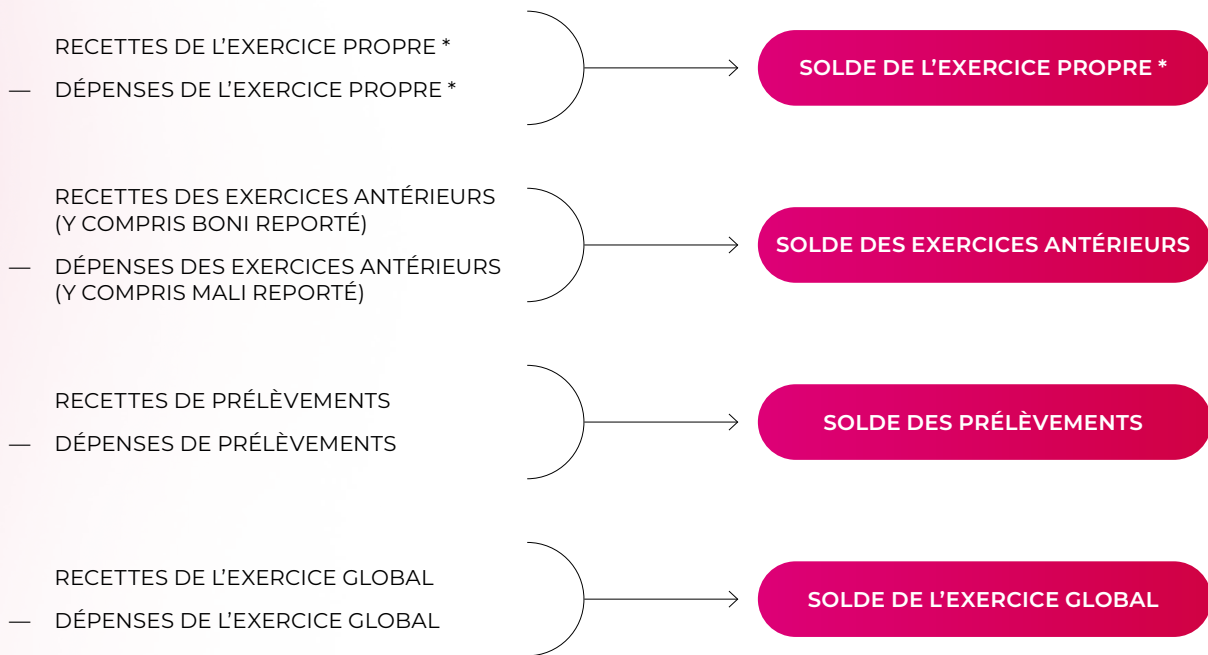
- Le **solde de l'exercice propre** ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré (à savoir, les droits à la recette acquis par la commune et les engagements pris à l'égard de ses créanciers durant l'exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés).

- Le **solde global** tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs (y compris le boni ou le mali reporté) ainsi que des prélèvements.

À noter que les autorités de tutelle wallonnes opèrent depuis 1997 une distinction entre les prélèvements «fonctionnels» et les prélèvements généraux.

Les premiers correspondent à des **provisions pour risque** et charges relatives à des dépenses futures certaines et clairement identifiées (déficit hospitalier, litige juridique...) et sont imputés à l'exercice propre du budget.

Les prélèvements «généraux» correspondent à des **réserves non affectées** (fonds), assimilables à une épargne générale, et ne sont pas imputés à l'exercice propre de sorte qu'ils n'influencent que le solde à l'exercice global. Les **opérations de prélèvement** permettent d'opérer des transferts (versement ou reprise) soit entre le budget (ordinaire/extraordinaire) et les fonds de réserves, soit entre le budget ordinaire et extraordinaire ([cf. fiche 11](#)).



\* Y compris les prélèvements fonctionnels.

## L'équilibre budgétaire

L'article L1314-1 du code de la démocratie locale et de la décentralisation impose l'équilibre budgétaire aux communes wallonnes. Cette disposition s'applique distinctement sur le budget ordinaire et le budget extraordinaire et porte désormais sur l'**exercice propre** au lieu de l'exercice global.

Historiquement, la loi communale prévoyait une obligation d'équilibre à l'exercice global. La Région wallonne a ensuite fait très longtemps référence à la «règle du tiers boni» (jusqu'à la circulaire budgétaire du 25 septembre 2014) qui constituait une balise quant à l'ampleur du déficit de l'exercice propre toléré et jugé supportable pour les finances communales. Ce renforcement de la contrainte d'équilibre a été principalement motivé par la volonté de faire participer les communes à la trajectoire budgétaire SEC ([cf. fiche 13](#)).

En cas de défaut, le Ministre notifie à la commune par arrêté sa mise sous **plan de convergence** imposant le retour à l'équilibre à l'exercice propre dans les trois ans et les mesures prises pour retrouver cet équilibre. C'est l'administration de tutelle (DG05) et le CRAC qui évaluent la qualité du plan de convergence, lequel ne s'accompagne, par ailleurs, d'aucune aide financière de la Région.

Ces dispositions, introduite dans le CDLD par le Décret Programme du 17 juillet 2018, étaient prévues initialement par le Décret budgétaire de la Région wallonne du 11 décembre 2014 (art. 88) ainsi que dans les différentes circulaires budgétaires publiées depuis 2015.

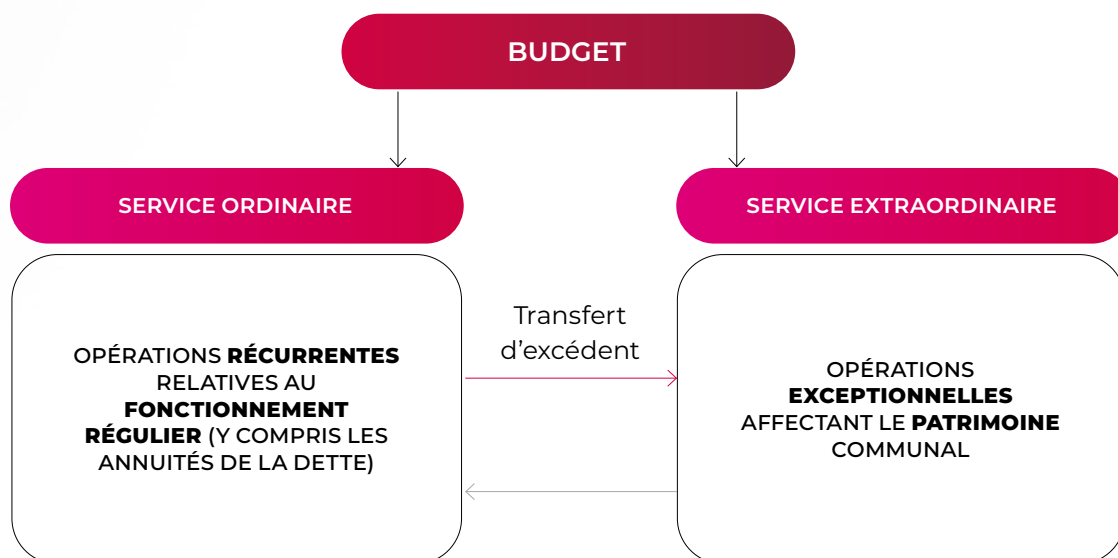
Suite à la crise sanitaire (2020), aux inondations exceptionnelles (juillet 2021) et aux conséquences du choc inflationniste découlant de la crise ukrainienne (2022), le gouvernement wallon a toutefois prévu plusieurs **règles d'assouplissement** qui concernent les budgets 2020 à 2024.

# Le service ordinaire et le service extraordinaire

Bien que le budget forme un tout (principe d'unité), il est en réalité composé de deux services bien distincts.

**Service ordinaire:** ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette. Font notamment partie du service ordinaire, les rémunérations, les cotisations sociales, les charges financières, la couverture des déficits d'exploitation du CPAS, de la zone de police ou de la zone de secours, la fiscalité, la dotation du Fonds des communes, les dividendes, etc.

**Service extraordinaire:** ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal à l'exclusion de son entretien courant. Relèvent du service extraordinaire, l'achat ou la vente de bâtiments, les subsides pour investissements, les nouveaux emprunts, etc.



LES **DEUX BUDGETS** DOIVENT ÊTRE EN **ÉQUILIBRE !**



La réglementation sur la comptabilité communale stipule la règle essentielle de la séparation des services ordinaire et extraordinaire:

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

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

La principale dérogation à cette règle réside dans la possibilité, offerte à l'autorité locale, de financer des dépenses extraordinaires au moyen de ressources ordinaires, via un transfert (dépense de prélèvement).

Un tel transfert n'est indiqué que si le budget ordinaire présente un sérieux boni, malgré une pression fiscale modérée. Ces conditions réunies, il favorise bien sûr la santé financière de la commune qui évite ainsi de recourir à l'emprunt pour financer des investissements de nature à accroître son patrimoine.

Une autre dérogation importante est constituée par l'enregistrement des **prêts d'assainissement** ou de trésorerie accordés par l'autorité de tutelle et qui doivent alimenter le service ordinaire des villes et communes à finances obérées. Les communes qui bénéficient de ces prêts d'assainissement sont tenues d'établir un **plan de gestion** (organisé par les articles L3311-1 à L3313-3 du CDLD). Le suivi de ces plans de gestion est confié par le Code au Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC), un organisme d'intérêt public créé par le décret du 23 mars 1995 et soumis à l'autorité du Gouvernement wallon. Une cinquantaine de communes wallonnes (dont toutes les grandes villes) sont actuellement soumis au respect d'un plan de gestion.

Cette distinction (ordinaire/extraordinaire) correspond grosso modo aux opérations courantes et en capital dans la comptabilité de l'État. La principale exception dans la comptabilité communale (et des pouvoirs locaux en général) réside dans le fait que **les remboursements contractuels des emprunts** (amortissement du capital), bien qu'ayant une nature patrimoniale, ne sont pas considérés comme des dépenses extraordinaires, mais sont imputés au service ordinaire.

Cette particularité entraîne deux conséquences:

- D'une part, les soldes des budgets ordinaires des pouvoirs locaux ne peuvent être considérés comme des soldes nets à financer.
- D'autre part, il en résulte que l'obligation d'équilibre qui pèse sur les finances communales est plus contraignante puisque les communes doivent couvrir la totalité de leurs dépenses ordinaires (y compris le remboursement des emprunts) par des recettes récurrentes (fiscalité, fonds, subsides...). C'est ce qu'on appelle communément la «règle d'or» et qui est d'application au niveau des pouvoirs locaux dans la majorité des pays européens.

Cette particularité comptable diffère fortement des normes comptables (SEC10) définies par Eurostat ([cf. fiche 13](#)).

# La classification fonctionnelle et économique – Article budgétaire

Les recettes et les dépenses font l'objet d'une double classification qui permet de les identifier quant à leur destination ou affectation (classification fonctionnelle) et quant à leur nature (classification économique). La combinaison d'un code fonctionnel et d'un code économique détermine la structure de base de tout article budgétaire.

## Ventilation fonctionnelle

La classification fonctionnelle recense les dépenses (tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire) **selon leur origine ou selon leur destination**, c'est-à-dire suivant les différentes fonctions et tâches que ces pouvoirs remplissent (administration générale, police, enseignement, salubrité publique...). En principe, elle est également applicable aux recettes, pour autant que celles-ci se rapportent spécifiquement à une fonction déterminée.

La codification fonctionnelle se compose de **10 fonctions principales** (graphique). La différenciation des fonctions principales en **fonctions** (2 positions) et **sous-fonctions** (3 positions) s'obtient en ajoutant des chiffres décimaux de gauche à droite. Le modèle type du budget communal identifie **28 fonctions budgétaires communales** de référence, constituant autant de chapitres de ce document.

## Ventilation économique

Les différentes natures de recettes et de dépenses font l'objet d'une codification économique. Cette classification est basée sur les théories des secteurs et des flux économiques. Par rapport à la classification fonctionnelle, elle fournit des précisions sur **la nature même de la recette ou de la dépense** (par ex.: revenu de patrimoine, revenu de prestation, revenu d'intérêt, dividendes, subside général, subside spécifique, impôt...) ainsi que sur les principaux secteurs d'activités bénéficiaires ou contributeurs (ménages, secteur public, secteur financier...). Les différents codes économiques font également l'objet d'un regroupement en classes ou rubriques économiques (graphique). Le code économique va jouer un rôle essentiel dans le lien de chaînage informatique entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

# Comptes des pouvoirs locaux et normes SEC-2010

Le système européen des comptes nationaux (SEC) constitue le cadre de référence pour l'établissement des statistiques des finances publiques. Celle-ci sont notamment sollicitées dans le cadre du monitoring budgétaire européen et du Pacte de stabilité et de croissance. Ces normes comptables, dont la vocation initiale est de mesurer l'activité économique d'un pays donné, sont devenues progressivement un instrument d'évaluation des comptes publics. Elles ont été revues dans le cadre du Règlement européen<sup>1</sup> dit «SEC 2010».

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

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



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



## Des différences comptables plus significatives pour les pouvoirs locaux

Pour les pouvoirs locaux, la clé de passage vers les normes SEC-2010 a des répercussions proportionnellement plus importantes<sup>1</sup> que les autres secteurs des administrations publiques, et ce pour deux raisons principales.

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

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

Cette contrainte découle d'un principe de saine gestion selon lequel il convient ne pas s'endetter à long terme pour couvrir des dépenses quotidiennes<sup>2</sup>.

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

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

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

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

## Le poids prépondérant des investissements locaux

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

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

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

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

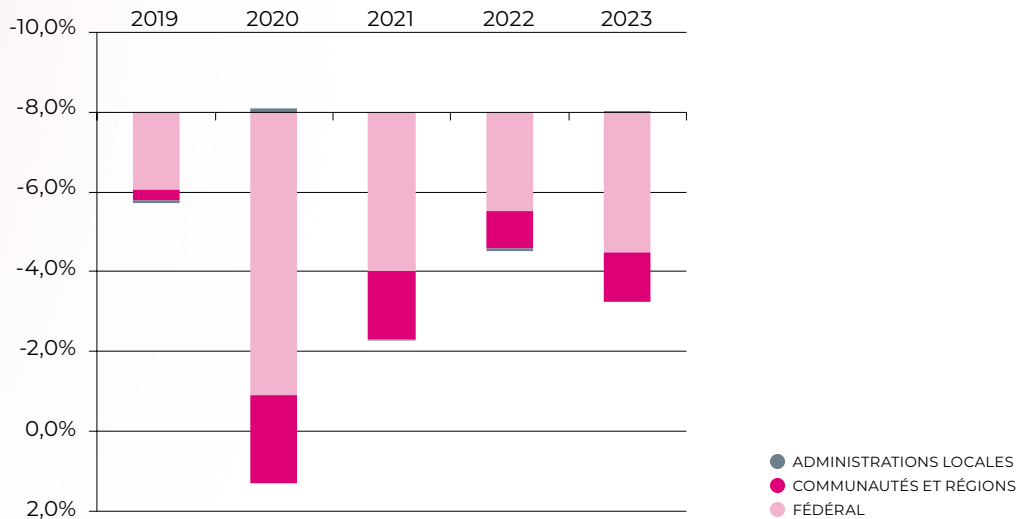
<sup>2</sup> Cette contrainte comptable appelée «règle d'or» est d'application sous une forme comparable par les pouvoirs locaux de la majorité des pays européens.



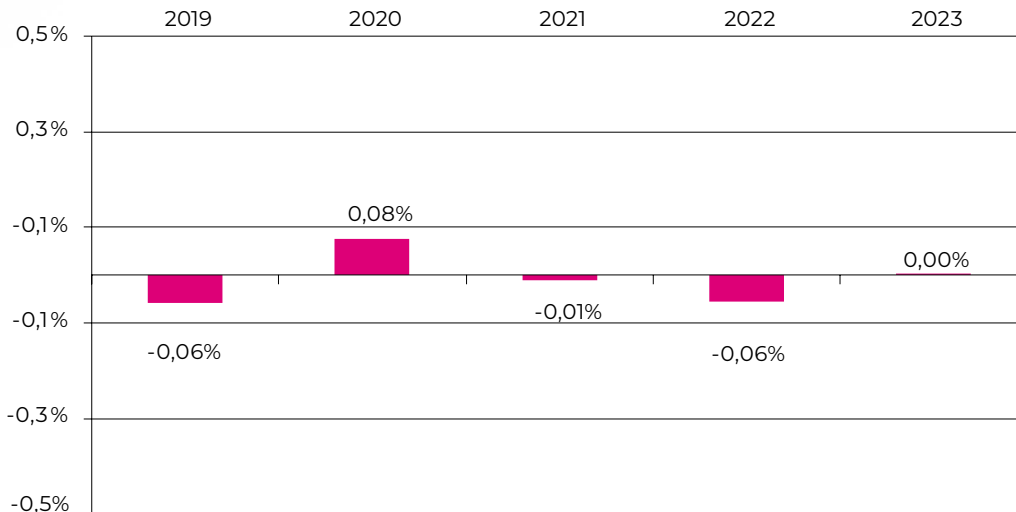
Néanmoins, sur la base des dernières statistiques publiées par l'Institut des Comptes Nationaux (avril 2024), les pouvoirs locaux présentent un solde de financement proche de l'équilibre depuis 2019 (cf. graphique). Le poids prépondérant des investissements locaux n'est pas spécifique à la Belgique mais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

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

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



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





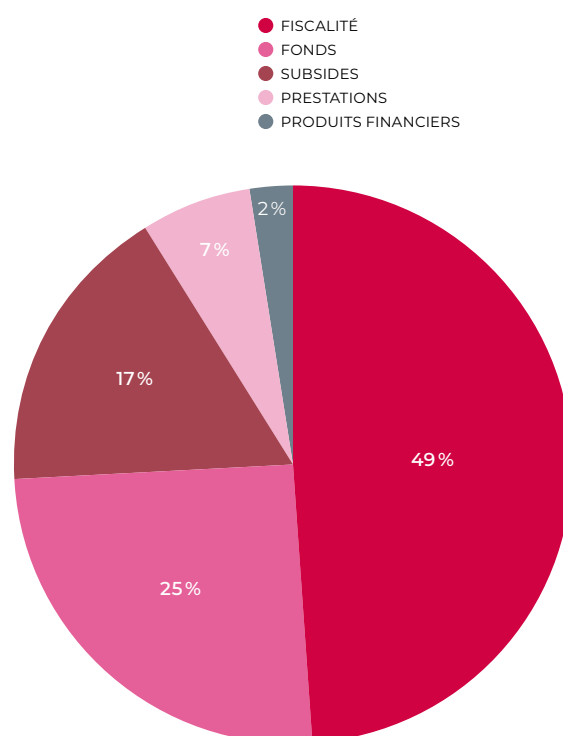
# SOURCES DE FINANCEMENT DU BUDGET ORDINAIRE

14. Les recettes ordinaires: présentation générale	32
15. La fiscalité communale	34
16. La structure des recettes fiscales	36
17. Les recettes de fonds	39
18. Les recettes de dette et de prestation	41

# Les recettes ordinaires: présentation générale

Il s'agit des recettes récurrentes qui assurent à la commune des revenus réguliers tels que le produit de la fiscalité, la dotation du Fonds des communes, les subsides de fonctionnement, etc. et qui lui permettent de couvrir des dépenses courantes (traitements du personnel, frais de fonctionnement, charges financières...). La ventilation économique des **recettes ordinaires** se décline en trois groupes <sup>1</sup>.

- Les **recettes de transfert** (91%) sont des recettes sans contrepartie de la part de la commune. Elles se composent d'une part des recettes de fonds (25%) et de subsides (17%), c'est-à-dire de transferts en provenance d'autres pouvoirs publics, et d'autre part des impôts (49%), c'est-à-dire de transferts en provenance des ménages et des entreprises.
- Les **recettes de prestations** (7%) regroupent les recettes récurrentes provenant d'une part, des biens communaux (loyers, coupes de bois, location de matériel...) et d'autre part, des services rendus par la commune (raccordement aux égouts, recherches dans les registres de population...).
- Les **recettes de dette** (2%) sont en fait des produits financiers qui englobent les revenus des actifs financiers comme les participations des communes dans diverses intercommunales ainsi que les remboursements de prêts contractés par la commune au bénéfice de tiers.



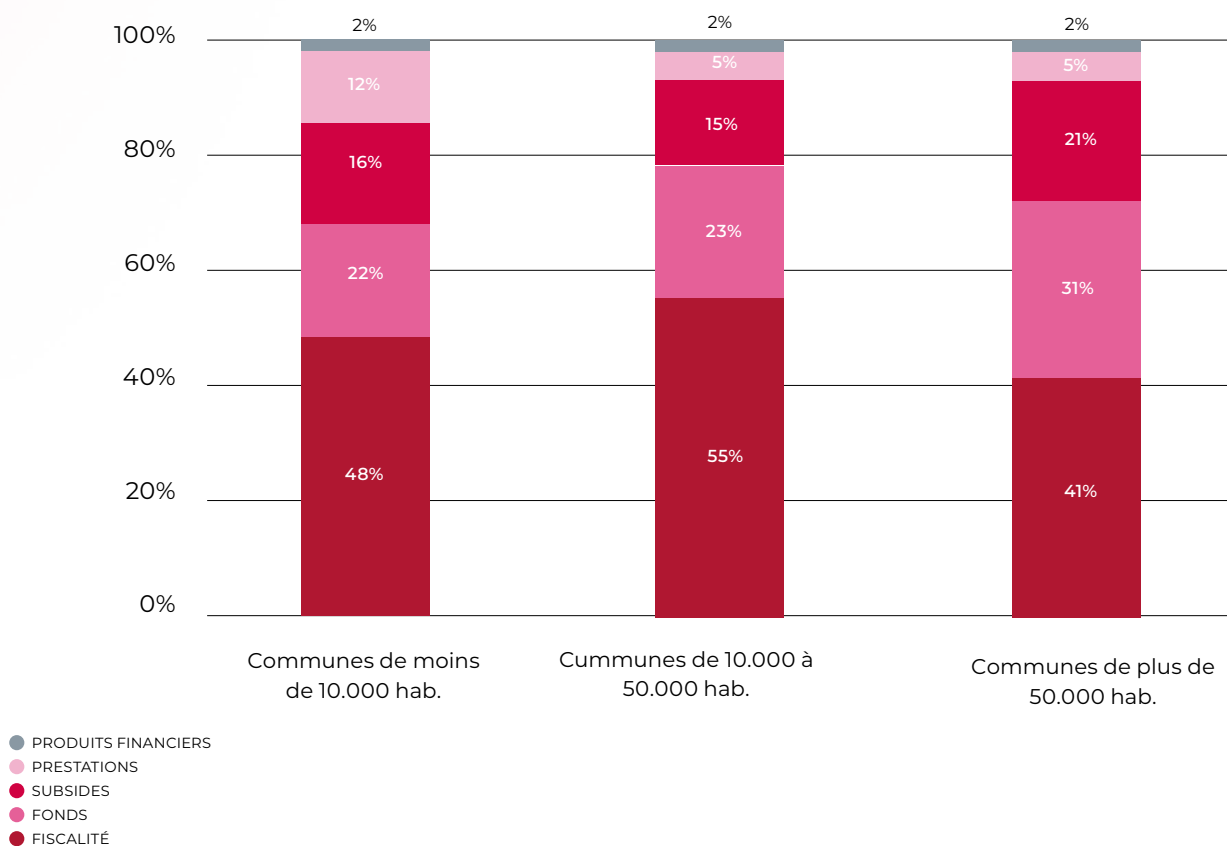
1. Hors reprise de provisions via les prélèvements dits « fonctionnels ».



## Quelques chiffres

- Les recettes ordinaires s'élèvent, dans les budgets 2024, à EUR 6,6 milliards, soit l'équivalent de EUR 1.800 par habitant.
- Ce niveau varie avec la taille de la commune. Il s'établit ainsi à EUR 1.717 par habitant dans les communes de moins de 10.000 habitants, à EUR 1.607 par habitant dans les communes de 10.000 à 50.000 habitants et à EUR 2.282 par habitant dans les communes de plus de 50.000 habitants.
- La part relative de la fiscalité est en moyenne plus de deux fois supérieure à celle des recettes de fonds.
- Dans les communes de plus de 50.000 habitants, la part de fiscalité parmi les sources de financement du budget ordinaire est nettement inférieure à 50%, contrairement aux deux autres catégories de communes (voir graphique). A contrario, les villes régionales et les grandes villes bénéficient d'une proportion plus élevée de transferts d'autres pouvoirs publics (Fonds des communes et subsides spécifiques). Les plus petites communes perçoivent par contre davantage de recettes de prestations (12% contre 5% pour les autres communes). C'est principalement le cas de communes forestières qui perçoivent des recettes significatives à partir des coupes de bois.

## Structure des recettes ordinaires par catégorie de communes — Budgets 2024 (en % du total)



# La fiscalité communale

L'article 170 § 4 de la Constitution confère aux communes la possibilité de lever des taxes sur les ressources des contribuables (ménages, entreprises, associations...), pour se procurer des moyens financiers et assurer leurs missions (non spécifiquement identifiées). En vertu de cet article, c'est le Conseil communal, c.-à-d. l'assemblée élue par la population, qui a la compétence exclusive d'établir des taxes communales et d'en déterminer l'ampleur (principe de l'autonomie fiscale).

Dans la pratique, l'**autonomie fiscale** n'est cependant pas illimitée. En effet, les communes sont tenues de respecter:

- les principes constitutionnels (égalité des Belges devant la loi et non-discrimination),
- les règles en matière de tutelle (transmission des règlements, pouvoir d'annulation...),
- les règles d'inscription budgétaire (principe de l'annualité),
- les règles de publicité,
- les lois fédérales et les directives européennes (exclusion de certains domaines de taxation).

Le même article 170 de la Constitution réserve au législateur fédéral le pouvoir de limiter le pouvoir fiscal des communes. Et lui seul peut en définir les «exceptions dont la nécessité est démontrée».

Au cours de ces dernières années, les trois Régions du pays se sont toutefois engagées avec les communes de leur ressort et selon des modalités pratiques différentes (sur une base négociée ou contractualisée) à une forme d'engagement respectif de maîtrise de la fiscalité communale par le biais de pactes de «**paix fiscale**».

En Région wallonne, la circulaire annuelle dite «budgétaire», contenant les grands principes à respecter lors de l'élaboration des budgets communaux, encadre le pouvoir fiscal des communes en y listant les «instruments fiscaux soutenus par le Ministre et les taux maxima qu'il recommande<sup>1</sup>» .

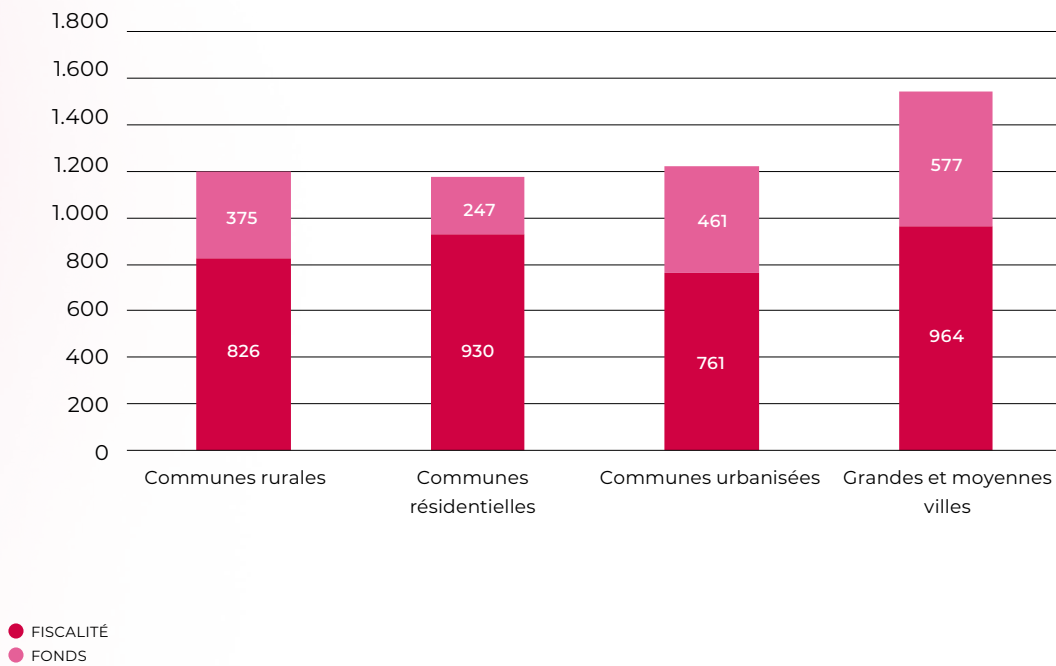
## Quelques chiffres

- La fiscalité constitue la principale source de financement des communes wallonnes. Elle représente en moyenne 45% de leurs recettes ordinaires.
- Les recettes fiscales s'élèvent en moyenne en 2024 à 881 EUR par habitant.
- Au sein des transferts, ces recettes sont directement complémentaires aux recettes de fonds dont la part relative est la plus importante là où celle des recettes fiscales est la plus modérée (objectif de péréquation fiscale).

<sup>1</sup>Fiche 2 – La fiscalité communale – Généralités, Union des Villes et communes de Wallonie.



## Parts de la fiscalité et des recettes de fonds en EUR par habitant – Budgets 2024



# La structure des recettes fiscales

Il existe une grande diversité de recettes fiscales. Celles-ci peuvent être subdivisées en deux grandes catégories.

## Les taxes additionnelles aux impôts (78% des recettes fiscales)

En vertu du Code des impôts sur les revenus (art. 464 et ss.), la commune peut prévoir des impôts additionnels à des impôts de l'État, de la Région ou de la province. Cet impôt est perçu avec l'impôt principal dont il est un additionnel et est ensuite reversé à la commune. Outre les décimes additionnels à la taxe de circulation et les centimes additionnels aux impôts provinciaux (soit 2% des recettes fiscales), les deux principales taxes additionnelles sont:

- **Les additionnels au précompte immobilier**  
Le revenu cadastral constitue la base d'imposition sur le précompte immobilier. Les Régions prélèvent une taxe sur le revenu cadastral (1,25% en Wallonie). Comme leur nom l'indique, les centimes additionnels sont calculés en centièmes de l'impôt de base (100 centimes additionnels équivalent à l'impôt régional).

- **La taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques**

Elle est calculée à partir du montant de l'impôt des personnes physiques dû par le contribuable à l'État fédéral et à la Région wallonne (depuis la 6<sup>e</sup> réforme de l'État) et est exprimée en pourcentage.

Sauf pour le décime additionnel à la taxe de circulation, le conseil communal décide de prélever une taxe additionnelle. C'est lui qui en détermine le taux d'imposition. Bien que leur fixation soit une matière relevant de l'autonomie communale, la Région wallonne, autorité de tutelle des communes, propose sur une base annuelle un taux plafond pour les additionnels à l'IPP (8,8% en 2024) ainsi que pour les additionnels au précompte immobilier (2.600 centimes en 2024).

## Principales catégories de recettes fiscales – Budgets 2024

	En mio EUR	En EUR/hab.
Taxes additionnelles au précompte immobilier	1.267,4	344,3
Taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques	1.256,4	341,3
Autres taxes additionnelles	58,9	16,0
Taxes locales	569,1	154,6
Compensations fiscales	91,9	25,0
<b>Total recettes fiscales</b>	<b>3.244,2</b>	<b>881,2</b>

Le rendement des taxes additionnelles est fonction d'une part, de l'effet «taux» (taux nominal de la taxe) et d'autre part, de l'effet «base» (importance de l'assiette sur laquelle la taxe est prélevée). La commune a très peu de prise sur l'effet «base» et pourra de facto subir financièrement les effets de réformes décidées par les autorités supérieures (p. ex. le tax shift). Le rendement peut varier fortement d'une commune à l'autre dans la mesure où le revenu par déclaration et le revenu cadastral moyens peuvent différer de manière substantielle entre les communes. Ainsi, une commune peut compenser la relative faiblesse de sa base imposable en appliquant des taux plus élevés.

En outre, la perception de ces recettes est fortement influencée par le rythme d'enrôlement suivi par les autorités supérieures qui en ont la charge. Pour atténuer ce problème, un mécanisme d'avances à la taxe additionnelle à l'IPP a été mis en place depuis septembre 2017 par l'autorité fédérale. Ces avances portent sur 80% du montant total dû et sont payées mensuellement entre le mois de septembre de l'exercice d'imposition et le mois d'avril de l'année suivante.

En outre, pour pallier un éventuel retard d'enrôlement que pourrait connaître le précompte immobilier, la Région wallonne tolère l'inscription aux exercices antérieurs par voie de modification budgétaire d'un montant de 95% des droits totaux restant à recouvrer.

### Les taxes communales «sensu stricto» (22% des recettes fiscales)

Il s'agit de taxes indépendantes des impôts prélevés par d'autres niveaux de pouvoir, dont la commune se charge elle-même du recouvrement. Au travers du règlement-taxe soumis à l'approbation du conseil, les communes disposent d'une marge de manœuvre importante puisqu'elles peuvent déterminer la base d'imposition, le taux et les critères éventuels d'exonération. Ces taxes, bien qu'imposantes par leur nombre et leur diversité (taxe sur la délivrance de documents administratifs, taxe sur l'enlèvement des immondices, taxe sur les secondes résidences, taxe sur les spectacles et divertissements...) produisent pour certaines d'entre elles des recettes parfois insignifiantes. En Région wallonne, il est à noter que la fiscalité locale fait

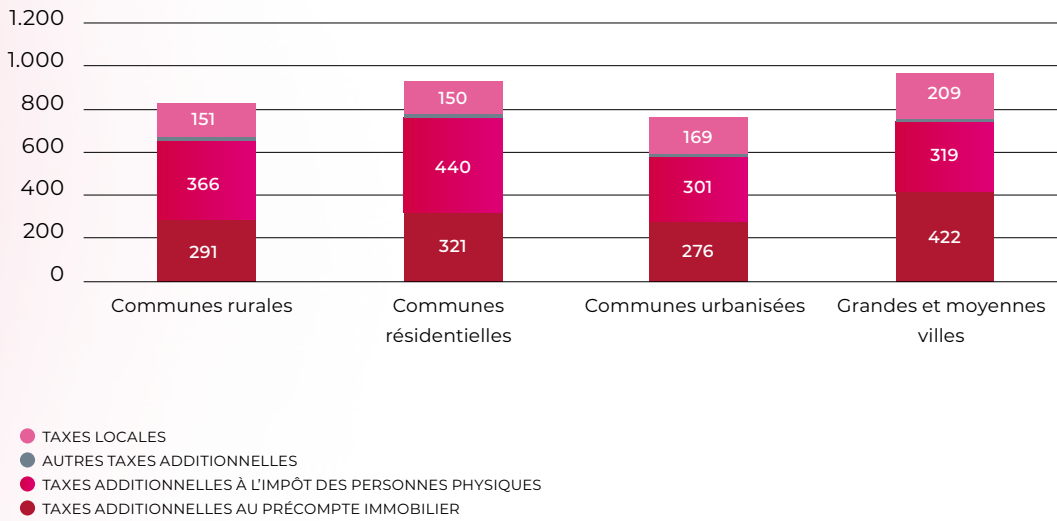
l'objet de tout un pan de la circulaire dite «budgétaire». Les recommandations émises concernent les formalités à respecter (calendrier de perception, approbation des règlements-taxes...) mais également certaines restrictions du pouvoir de taxation.

### Quelques chiffres

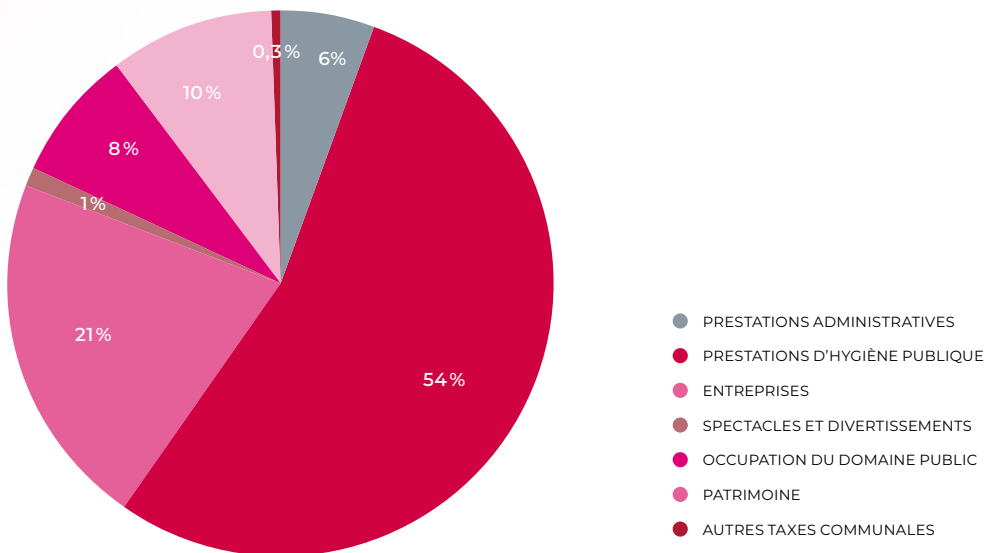
- Le produit des additionnels au précompte immobilier et des additionnels à l'impôt des personnes physiques représentent respectivement 39,1% et 38,7% des recettes fiscales.
- Le taux d'imposition communal moyen de la **taxe additionnelle à l'IPP** s'établit à 7,89% en 2024, tandis que le nombre de centimes additionnels au **précompte immobilier** s'élève en moyenne à 2.584 centimes. Ces taux moyens régionaux présentent par ailleurs d'importantes disparités selon les provinces (cf. tableau ci-dessous).
- Dans les communes de type résidentiel, les additionnels à l'impôt des personnes physiques constituent la principale recette fiscale alors que dans les communes de plus de 50.000 habitants très urbanisées, ce sont les additionnels au précompte immobilier qui sont prépondérants (graphique 1).
- La **fiscalité spécifiquement locale** s'établit à 569 millions EUR, soit 154,6 EUR par habitant. La taxation sur les déchets ménagers (encadrée par l'application du principe «coût-vérité») constitue le premier domaine de taxation locale (83,7 EUR par habitant) et représente à elle seule 54% du produit de l'ensemble des taxes locales selon les budgets 2024.

	Taux IPP	Centimes additionnels au précompte immobilier
Brabant wallon	7,41	2.204
Hainaut	8,32	2.742
Liège	7,95	2.557
Luxembourg	7,40	2.594
Namur	7,91	2.618
<b>Moyenne régionale</b>	<b>7,89</b>	<b>2.584</b>

## Structure des recettes fiscales par catégorie socioéconomique – Budgets 2024 (en EUR par hab.)



## Répartition des taxes locales par catégorie – Budgets 2024



# Les recettes de fonds

Les recettes de fonds se caractérisent par un ensemble de dotations générales non affectées, prévues aux budgets des autorités supérieures. Parmi ces dotations, le **Fonds des communes** constitue la dotation la plus importante.

La Charte européenne sur l'autonomie locale encourage les autorités supérieures à recourir de préférence au financement général des pouvoirs locaux.

Historiquement, le Fonds des communes a été créé en 1860 en compensation de la suppression des droits d'octroi perçus par les communes (sorte de droits de douane sur les marchandises). Depuis la réforme de l'État de 1988, la matière du financement général des communes a été régionalisée. La loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions règle le transfert des moyens qui doivent permettre à ces instances d'assurer effectivement leur mission. Depuis lors, les Régions fixent de manière autonome les montants et les règles de répartition du Fonds des Communes. À noter encore que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, c'est la Communauté germanophone qui est compétente pour le financement général des neuf communes germanophones (cf. encadré).

Suite à ce transfert de compétence, la Région wallonne avait adopté un premier mécanisme de financement et de répartition du fonds des communes dès 1989. Après 20 ans, en 2008, le fonds des communes a alors fait l'objet d'une refonte complète.

En 2024, l'enveloppe budgétaire régionale dévolue au Fonds des communes s'établissait à 1.588 millions EUR. Le principe de l'indexation annuelle majorée de 1% a été appliqué depuis 2008.

**Les critères de répartition** entre les communes ont également été revus. Au bout d'un processus de transition de 20 ans (soit en 2028), la part de chaque commune au Fonds prendra la forme de cinq dotations complémentaires:

- Une dotation visant à compenser la faiblesse de la base fiscale communale (IPP et Pr I) (30%).
- Une enveloppe visant à tenir compte des externalités auxquelles la commune doit faire face (53%).
- Une somme versée à titre d'incitant au développement des logements sociaux (7,0%).
- Une compensation financière pour les communes subissant des surcoûts liés à la dispersion de la population (5,5%).
- Une compensation financière pour les communes devant assumer la fonction de chef-lieu d'arrondissement et provincial (4,5%).

De 2008 à 2028, une dotation minimale garantie et dégressive viendra compléter la somme obtenue sur la base des nouveaux critères pour assurer une transition progressive vers le nouveau mécanisme (lissage de l'impact budgétaire éventuel).

Enfin, au Fonds des communes, s'ajoutent des dotations spécifiques secondaires dont le but est de couvrir un manque à gagner spécifique à certaines communes (p. ex. la compensation pour non-perception des centimes additionnels).



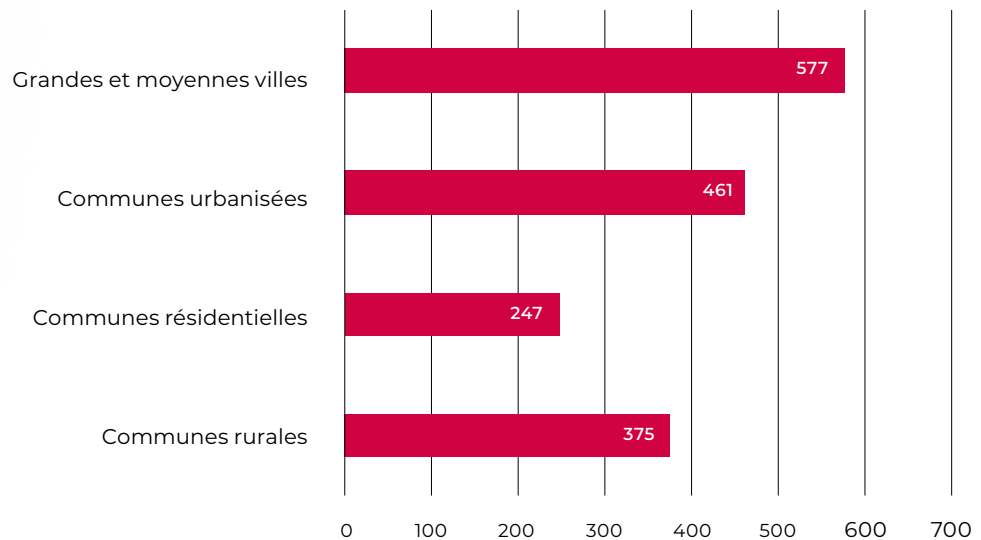
au précompte immobilier sur certains immeubles, également appelée «mainmorte» ou encore la compensation concernant les travailleurs frontaliers luxembourgeois).

### Quelques chiffres

- Les recettes de fonds s'élèvent en moyenne en 2024 à EUR 454 par habitant et représentent 25,2 % des recettes ordinaires.
- Compte tenu de l'effet des critères de répartition, les dotations exprimées en EUR par habitant varient fortement selon la taille des communes et le contexte socioéconomique.

Les villes régionales et surtout les grandes Villes bénéficient des dotations les plus élevées (souvent le double, voire le triple de la dotation moyenne) en raison des charges plus élevées et des effets de centralité. Les plus petites communes (moins de 5.000 habitants) bénéficient généralement, mais dans une moindre mesure, de dotations plus élevées que la moyenne afin de compenser les effets de la plus faible densité de la population ainsi que de bases fiscales plus faibles.

### Recettes de Fonds (en EUR par habitant) en fonction des catégories socioéconomiques – Budgets 2024



#### Le Fonds des communes en Communauté germanophone

Depuis 2005, la Région wallonne a transféré sa compétence en matière de financement des communes à la Communauté germanophone pour les communes concernées. Elle verse chaque année une enveloppe à la Communauté germanophone, ce qui permet de financer son propre Fonds des communes, une dotation au CPAS et des dotations de financement d'investissements spécifiques. La dotation «communes» est alors répartie entre les communes en deux parties:

- Une dotation «péréquation» visant à compenser une éventuelle carence dans le rendement fiscal par rapport à la moyenne de la communauté germanophone.
- Le solde est réparti entre les communes sur la base de 5 critères (5% à parts égales, 45% en fonction du nombre d'habitants, 20% en fonction du nombre de travailleurs présents sur la commune, 15% en fonction du nombre de chômeurs, 15% en fonction de la superficie communale).

# Les recettes de dette et de prestation

Les recettes de dette et de prestation sont les **ressources propres** de la commune, c'est-à-dire les ressources générées par les prestations d'activités ou le patrimoine communal.

Les **recettes de dette** sont des produits financiers récurrents perçus par les communes.

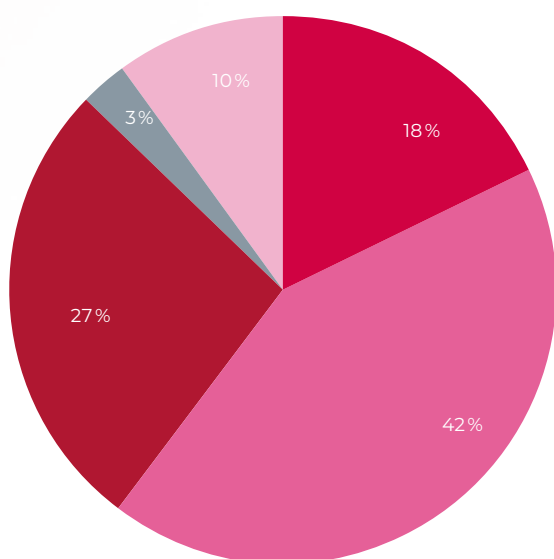
Elles se composent principalement:

- des intérêts ou revenus perçus sur les capitaux placés (comptes de placement, titres de la dette publique, SICAV);
- des dividendes qui proviennent principalement des intercommunales d'énergie);
- du remboursement par des tiers (CPAS, fabriques d'église, zones de police...) de charges d'emprunts relatives aux prêts initialement contractés par la commune pour ces tiers.

Les **recettes de prestation** sont des recettes récurrentes provenant:

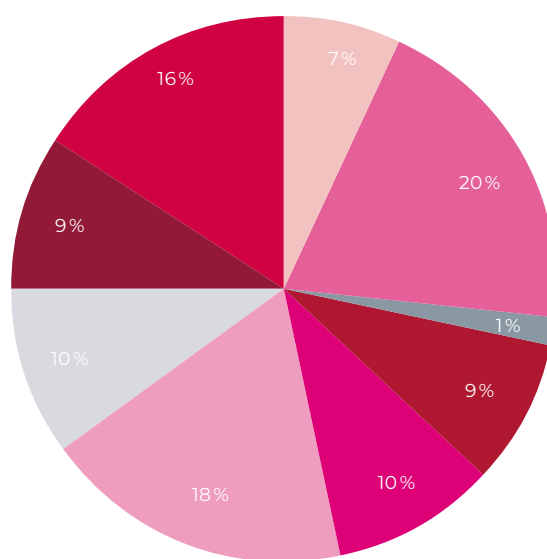
- des biens communaux (loyers, coupes de bois, location de matériel, droits d'entrée dans des infrastructures sportives ou culturelles...);
- des services rendus (recherches dans les registres de population, raccordements aux égouts, interventions de parents dans le transport scolaire ou les frais de garde...);
- des produit de concession du domaine public (p. ex. droit de voirie pour le réseau de distribution d'énergie...).

## Détail de la composition des produits financiers – Budgets 2024



- DIVIDENDES - GAZ
- DIVIDENDES - ELECTRICITÉ
- AUTRES DIVIDENDES
- RÉCUPÉRATION DE CHARGES D'EMPRUNT
- REVENUS D'INTÉRÊTS

## Détail de la composition des recettes de prestation – Budgets 2024



- FRAIS SCOLAIRES
- CONCESSIONS DE DROITS
- DROITS D'ENTRÉE
- VENTE DE BIENS
- VENTE DE BOIS
- LOCATIONS IMMOBILIÈRES
- PRODUITS DE PRESTATIONS
- CRÉDIT SPÉCIAL DE RECETTE
- PRODUITS DIVERS OU EXCEPTIONNELS



## Quelques chiffres

- Les **recettes de dette** s'élèvent en 2024 à 40,9 EUR par habitant et représentent 2,3% des sources de financement des communes.
- Les **recettes de prestation** se montent en 2024 à 117,1 EUR par habitant et procurent 6,5% des recettes communales. Dans certaines communes rurales du sud de la Région, elles peuvent atteindre plus de 25% des recettes ordinaires, suite à l'importance des produits de coupe de bois dans les petites communes forestières.



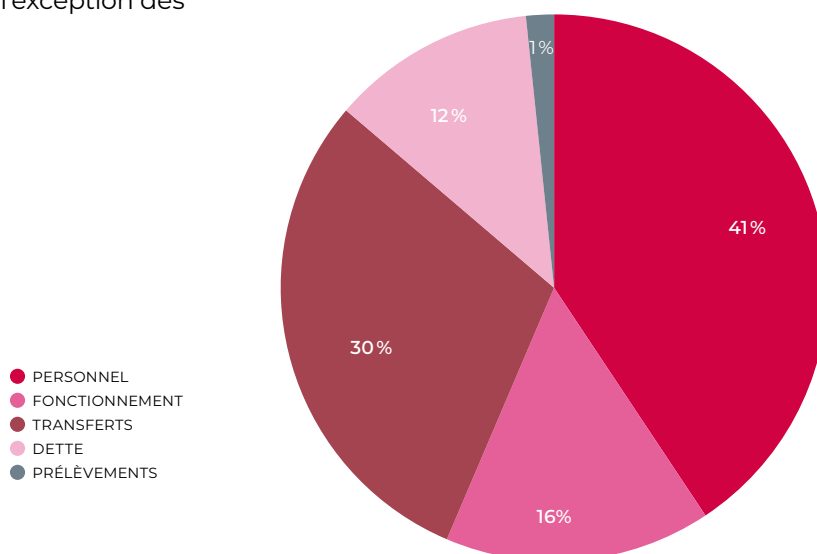
# DÉPENSES RÉCURRENTES

19. Les dépenses ordinaires: présentation générale	44
20. Les dépenses de personnel et de fonctionnement	46
21. Les dépenses de transfert	48
22. Les dépenses en faveur de la zone de police	49
23. Les dépenses en faveur de la zone de secours	51
24. Les dépenses en faveur du CPAS	53
25. Les dépenses de dette	55
26. Les charges nettes par fonction	57

# Les dépenses ordinaires: présentation générale

Il s'agit des dépenses récurrentes qui permettent le fonctionnement courant de la commune, comme le paiement du personnel communal, les fournitures, les charges financières... Ces dépenses se déclinent en quatre catégories. S'y ajoutent les prélèvements fonctionnels.

- Les **dépenses de personnel** (41%) regroupent les traitements, les charges patronales y afférentes et les autres charges de personnel (les frais de déplacement du domicile au lieu de travail, les chèques repas...) pour les mandataires communaux, les agents communaux, les agents contractuels ou encore le personnel enseignant. Nos chiffres ne tiennent pas compte des traitements du personnel enseignant.
- Les **dépenses de fonctionnement** (16%) englobent toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services communaux (les frais afférents à la consommation d'eau, de gaz et d'électricité, aux fournitures de bureau, au téléphone, aux véhicules...), à l'exception des frais de personnel.
- Les **dépenses de transfert** (31%) sont des dépenses sans contrepartie. Elles sont constituées de subventions que la commune octroie à des tiers (CPAS, zones de police, fabriques d'église, associations culturelles et sportives...) dans des domaines relevant de l'intérêt communal.
- Les **dépenses de dette** (12%), c'est-à-dire les charges financières, concernent principalement des charges d'emprunts (charges d'intérêts et amortissement de capital).
- Les **prélèvements fonctionnels** (1%) qui correspondent à la constitution des provisions pour risques et charges.

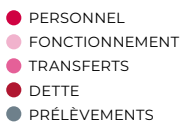
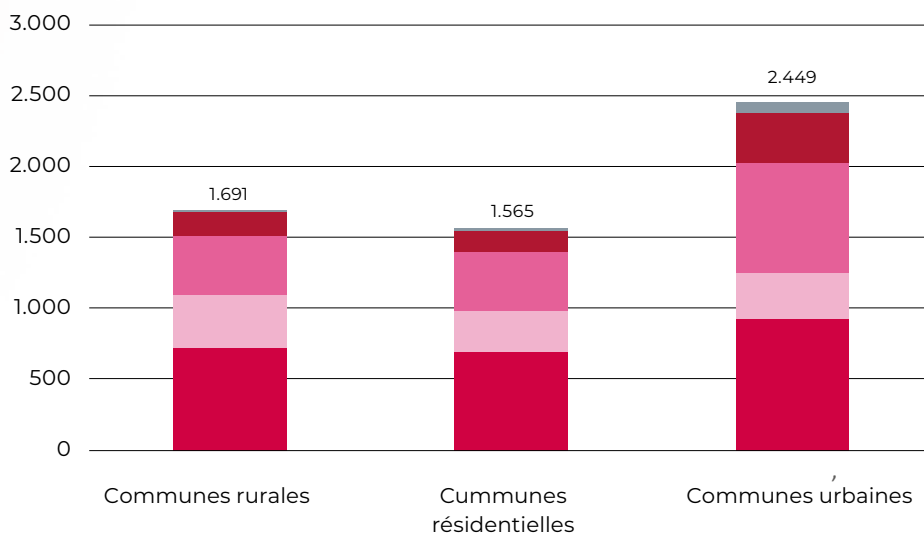




## Quelques chiffres

- Les dépenses ordinaires des communes wallonnes s'élèvent dans les budgets 2024, à 7,2 milliards EUR.
- Chaque commune wallonne dépense en moyenne 1.959 EUR par habitant. Ce niveau varie avec la taille et le contexte socioéconomique propre à chaque commune (Voir graphique ci-dessous). Les villes exercent par leur offre d'équipements, une importante force d'attraction sur les habitants des communes avoisinantes et tendent à accueillir davantage de personnes défavorisées.
- La taille de la commune influence également la part relative des différents types de dépenses ordinaires. Ainsi, les dépenses de dette et de transfert croissent avec la taille de la commune tandis que les dépenses de fonctionnement et de personnel, au contraire, décroissent. La croissance de l'importance des dépenses de transfert avec la taille de la commune s'explique notamment par des besoins sociaux ou policiers, par exemple, plus importants dans des communes de grande taille et qui affectent les dotations correspondantes aux CPAS et zones de police.

## Niveau et structure des dépenses ordinaires selon les catégories socioéconomiques des communes – Budgets 2024 (en EUR/hab.)



# Les dépenses de personnel et de fonctionnement

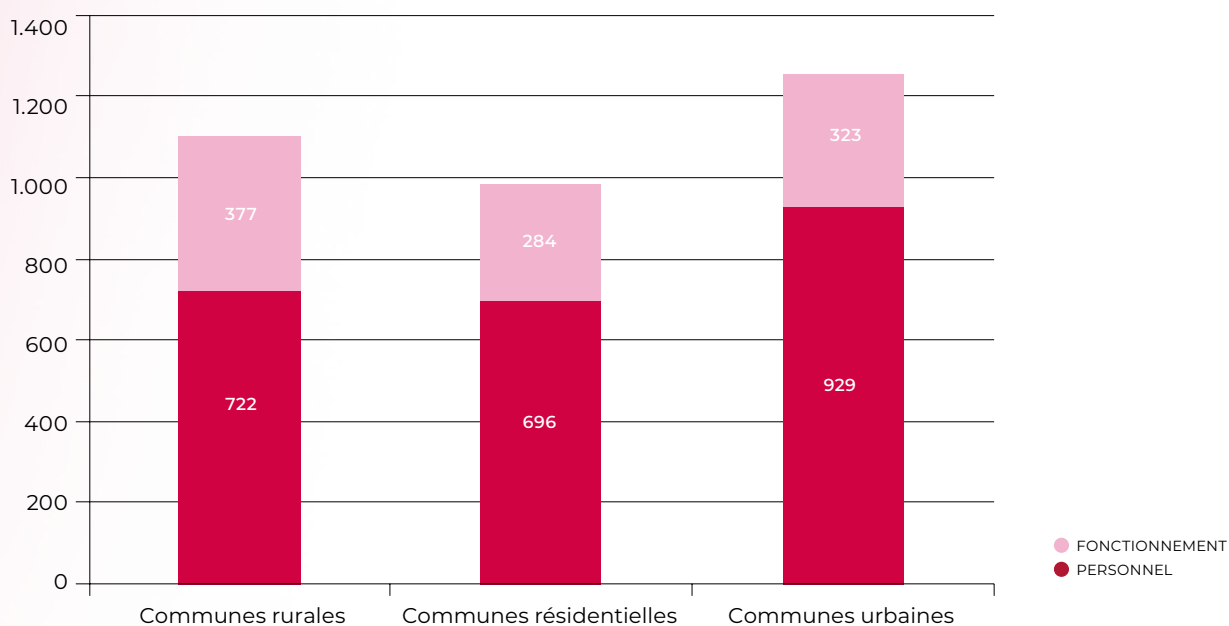
Les **dépenses de personnel** comprennent les salaires du personnel communal, les cotisations patronales, les allocations sociales, les frais de déplacement et autres avantages pécuniaires, la rémunération du bourgmestre et des échevins, les jetons de présence des conseillers communaux, les pensions des anciens mandataires. Ces dernières années, les dépenses de personnel ont été mises sous pression suite à la forte progression de **l'inflation** (notamment au travers de l'indice pivot de la fonction publique). Outre l'impact de l'inflation, l'évolution des **charges de pensions** du personnel statutaire (y compris la cotisation de responsabilisation) a également fortement pesé sur l'évolution des dépenses de personnel.

Les **dépenses de fonctionnement** englobent toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement régulier de la commune telles que, par exemple, les frais de chauffage, d'électricité et de téléphone, les achats de fournitures et matériel de bureau, les contrats d'entretien de véhicules... Ces dernières années, les dépenses de fonctionnement ont surtout été impactées par l'évolution des **coûts énergétiques**.

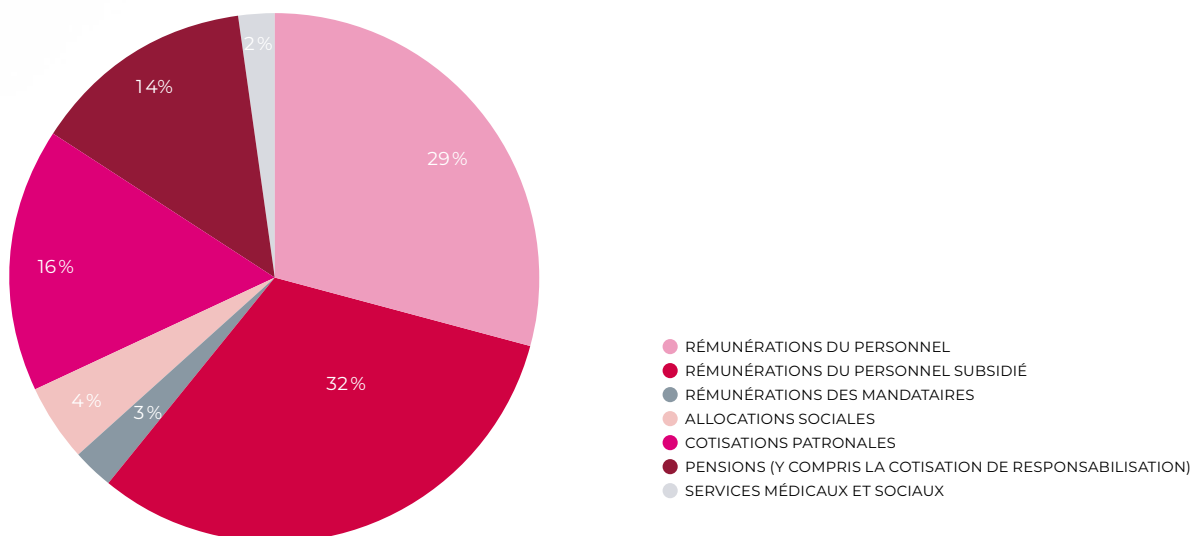
## Quelques chiffres

- Les dépenses de personnel et de fonctionnement représentent ensemble 57% des dépenses communales (service ordinaire).
- Le personnel communal (statutaire et contractuel) comptait, selon les statistiques de l'ONSS, 36.899 travailleurs en Wallonie (ETP) en 2023.
- Les dépenses de personnel (hors enseignement) s'élèvent en moyenne en 2024 à 929 EUR par habitant. Dans les communes urbaines de plus grande taille, elles atteignent un niveau moyen de 731 EUR par habitant.
- En 2024, les frais de fonctionnement moyens sont de 309 EUR par habitant. Ceux-ci sont par contre proportionnellement plus importants dans les communes de plus petite taille (cf. communes rurales sur le graphique). Ces dernières tendent en effet davantage à recourir à des tiers pour certains travaux d'entretien de bâtiments, d'assistance technique, d'entretien de parcs et plantations... plutôt que d'effectuer ces travaux avec du personnel propre.

## Structure des dépenses de personnel et de fonctionnement selon les catégories socioéconomiques des communes – Budgets 2024 (en EUR/hab.)



## Dépenses de personnel par catégorie de charges – Budgets 2024



# Les dépenses de transfert

Les **dépenses de transfert** désignent des subsides ou des primes que la commune octroie à des acteurs privés (associations, ménages...) ou publics (zones de police, zones de secours, CPAS, fabriques d'église, hôpitaux publics...) en vue de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Parmi ces subsides, certains sont obligatoires. Il s'agit de dotations communales destinées à couvrir les déficits de la zone de police, de la zone de secours, du CPAS, des hôpitaux publics et des fabriques d'église.

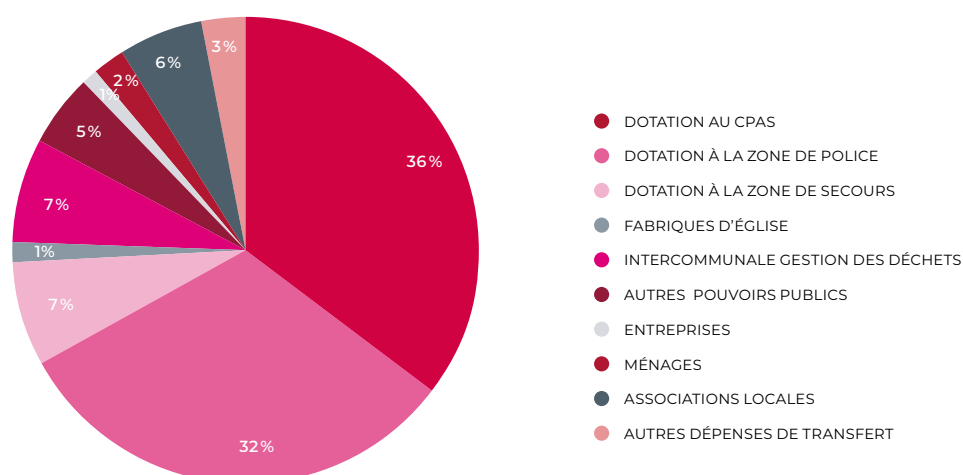
Les dotations à la zone de police, à la zone de secours et au CPAS constituent les trois dépenses de transfert les plus importantes. Ensemble, elles représentent près de 75% du total des transferts.

	En mio EUR	En EUR/hab.
CPAS	764	207,4
Zone de police	678	184,1
Zone de secours	157	42,7
Autres dotations	552	150,0
<b>Dépenses de transfert</b>	<b>2.151</b>	<b>584,2</b>

## Quelques chiffres

- Selon les budgets 2024, les dépenses de transfert des communes wallonnes s'élèvent à 2.151 millions EUR, ce qui représente 30% des dépenses ordinaires et 584 EUR par habitant.
- Le niveau des dotations à la zone de police et à la zone de secours est fonction croissante de la taille des communes et du niveau d'urbanisation en particulier. Le degré d'insécurité et la présence d'un plus grand nombre d'institutions et de manifestations dans les grandes villes nécessitent une surveillance accrue de la part des services de police. Par ailleurs, les communes disposant d'une degré d'urbanisation élevé doivent faire face à davantage d'interventions urgentes (incendies et aide médicale).

## Structure des dépenses de transfert – Budgets 2024 (en % du total)



# Les dépenses en faveur de la zone de police

La **réforme des polices** (loi du 7 décembre 1998) a été concrétisée en 2001 et 2002 par la réorganisation des services existants afin de constituer une police intégrée structurée à deux niveaux: la police fédérale et la police locale. Au niveau local, cette réforme a engendré de profonds changements pour les communes qui, jusqu'en 2001 encore, géraient chacune leur propre corps de police.

En 2024, la police locale est opérationnelle au travers de **181 zones de police** (contre 196 initialement, suite aux nombreuses fusions de zones de police intervenues en Flandre depuis 2018). 40 d'entre elles couvrent le territoire d'une seule commune (les zones unicommunales) et 141 le territoire de plusieurs communes (les zones pluricommunales).

Les zones de police sont des collectivités territoriales qui disposent d'une autonomie organique, mais dont le fonctionnement est encadré par des normes fédérales. Toutes les zones disposent d'un budget et d'un compte spécifiques, mais seules les zones pluricommunales ont la personnalité juridique.

Le **budget de la zone de police** est alimenté par deux sources de financement principales venant des **autorités fédérales** (la dotation fédérale et des dotations complémentaires) d'une part, et **des communes** (la dotation communale) d'autre part.

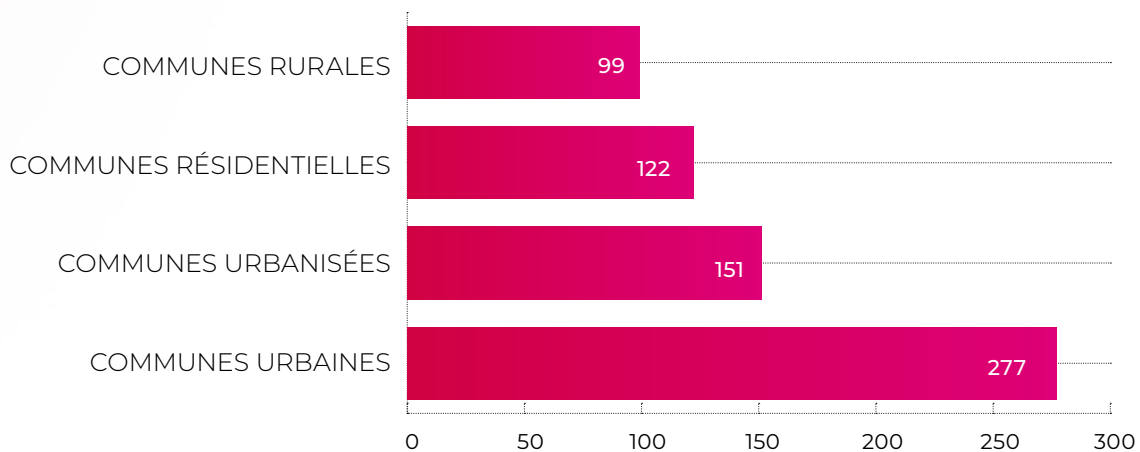
Chaque conseil communal vote la **dotation communale** à affecter au corps de police. La dotation est inscrite dans les dépenses de transfert de chaque budget communal. Il s'agit d'une dépense obligatoire prévue par les dispositions réglementaires organiques des communes. La loi prévoit que le budget de la zone de police ne peut en aucun cas présenter un solde en déficit, ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictif (transposition du principe d'équilibre qui figurait dans la loi communale). Cet équilibre du service ordinaire est réalisé par la dotation de la (des) commune(s) au budget de police, qui est égale à la différence entre les dépenses et les recettes ordinaires du budget de la zone de police. La dotation communale constitue par conséquent le dernier volet du budget de la zone de police.



## Quelques chiffres

- La dotation à la zone de police s'élève en moyenne en 2024 à 182 EUR par habitant. Néanmoins, cette dotation varie fortement selon le degré d'urbanisation des communes. Elle s'élève à 277 EUR par habitant dans les communes les plus urbanisées, contre 122 EUR par habitant dans les communes résidentielles et 99 EUR par habitant seulement dans les communes rurales.
- La dotation à la zone de police constitue 31,5% des dépenses de transfert ou encore 9,4% des dépenses ordinaires totales des communes.
- En 2022, sur la base des statistiques du ministère de l'Intérieur, le cadre opérationnel de la police locale wallonne s'élevait à 9.028 personnes en équivalent temps plein (ETP), auxquelles il convient d'ajouter 1.734 ETP membres du cadre administratif et logistique (CALOG). Ce personnel est réparti dans 72 zones de police qui couvrent en moyenne le territoire de 3,6 communes, soit un peu plus de 50.000 habitants en moyenne par zone.

## Dotation communale à la zone de police selon les catégories socioéconomiques des communes – Budgets 2024 (en EUR/hab.)



# Les dépenses en faveur de la zone de secours

La préservation de la sécurité civile repose sur l'organisation du sauvetage de personnes, de l'aide médicale urgente ainsi que de la lutte contre les incendies, les explosions, la pollution et la libération de substance dangereuses.

C'est à la suite des tragiques événements de Ghislenghien survenus en 2004 que le législateur a lancé un vaste projet de réforme et de modernisation de la sécurité civile, à l'instar de ce qui avait été réalisé précédemment pour la police.

Cette réforme est basée sur une répartition tripartite des compétences en cette matière:

- **L'État fédéral** qui légifère et contrôle.
- **La Protection civile** placée sous l'égide du fédéral et assurant une fonction essentiellement de renfort.
- **Les zones de secours**, nouvelles entités locales émanant de la commune et dotées d'une personnalité juridique propre. La législation prévoit l'existence d'au moins une zone de secours par province et le rattachement de chaque commune wallonne et flamande à une seule zone de secours. Sur le plan opérationnel, une zone de secours coordonne les activités de plusieurs postes de secours répartis sur son territoire.

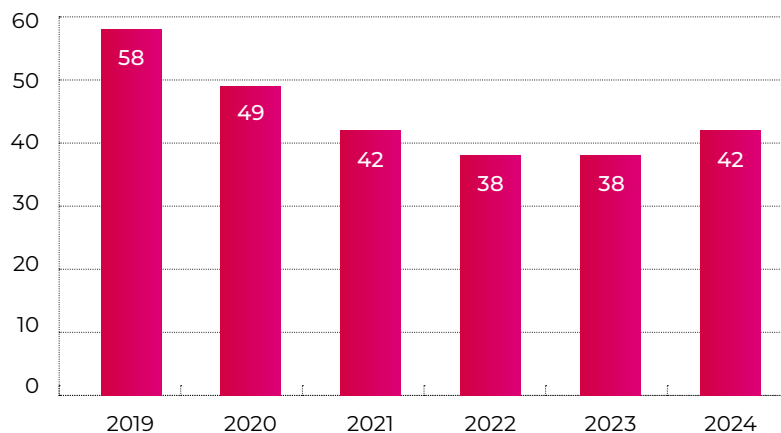
Au final, les 250 services d'incendie qui existaient ont donc été progressivement regroupés en 34 zones de secours (20 en Région flamande et 14 en Région wallonne). Sur le territoire bruxellois, l'organisation en zones de secours ne s'applique pas car les communes bruxelloises sont desservies depuis 1990 par un organisme d'intérêt public financé par la Région et l'Agglomération bruxelloises.

Les zones de secours sont financées par les dotations des communes de la zone, les dotations fédérales, les éventuelles dotations provinciales et les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération et des sources diverses (par ex. les frais d'ambulance).

## Quelques chiffres

- Depuis la mise en œuvre de la réforme des zones de secours en 2015, la Région wallonne comprend **14 zones de secours** réparties dans les 5 provinces wallonnes. Deux de ces provinces sont couvertes respectivement par une seule zone de secours: la province du Brabant wallon par la zone de secours Brabant Wallon et la province de Luxembourg par la zone de secours Luxembourg. Les provinces du Hainaut et de Namur comptent chacune 3 zones de secours, tandis que la province de Liège en comprend 6.
- Selon les budgets 2024 des zones de secours wallonnes<sup>1</sup>, **les dépenses ordinaires des 14 zones** s'élèvent à 451 millions EUR, soit 122,5 EUR par habitant. Près de 95% des dépenses ordinaires des zones de secours wallonnes sont constituées de frais de personnel (83%) et de frais de fonctionnement (12%).
- Selon l'analyse de l'UVCW, 91,4% des moyens financiers des zones proviennent des dotations du fédéral, des communes et des provinces. Au sein de ces recettes de transfert, la part du **financement fédéral** se limite à 27,3% contre 72,7% pour les **dotations locales** (soit 39,8% pour les communes et 32,9% pour les provinces).
- L'ensemble des dotations des communes wallonnes aux zones de secours s'élève à 157 millions EUR en 2024, soit 42 EUR par habitant en moyenne. Cette **dotation à la zone de secours** a enregistré une baisse de 6,9% en moyenne par an au cours de la mandature (2018-2024), suite à la reprise progressive du financement des zones de secours par **les provinces** depuis 2020 (en application de la déclaration de politique régionale wallonne par le Gouvernement wallon).

## Évolution de la dotation communale à la zone de secours – 2018-2024 (en EUR/hab.)



<sup>1</sup> Source : UVCW – Le financement des zones de secours - <https://www.uvcw.be/incendie/etudes/art-1868>.

# Les dépenses en faveur du CPAS

Chaque commune dispose d'un **Centre public d'action sociale (CPAS)**, un organisme public doté d'une personnalité juridique distincte de la commune. Sa mission repose sur le principe que toute personne a droit à l'aide sociale et doit pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. Au fil des années, différentes réformes institutionnelles ont fait évoluer les compétences des CPAS par un transfert progressif de ces matières du niveau fédéral vers les communautés et les Régions. Désormais, le CPAS assure un large éventail d'aides aux personnes et aux familles, voyant sa mission s'étendre et s'amplifier en même temps que la précarité, l'exclusion sociale, la pauvreté ou encore le vieillissement. L'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration est un indicateur d'évolution de cette situation et des besoins de prise en charge par les CPAS.

Sur le plan comptable, le CPAS doit établir des budgets et comptes spécifiques à ses domaines d'activité. Les ressources inscrites au budget du CPAS proviennent du fédéral, des Communautés, des Régions et des communes. La dotation au CPAS est pour la commune un **transfert obligatoire**. La loi organique des CPAS mentionne en effet qu'en cas d'insuffisance de ressources pour couvrir les dépenses relatives à la mission du CPAS, la commune est tenue de combler la différence par le biais d'une dotation.

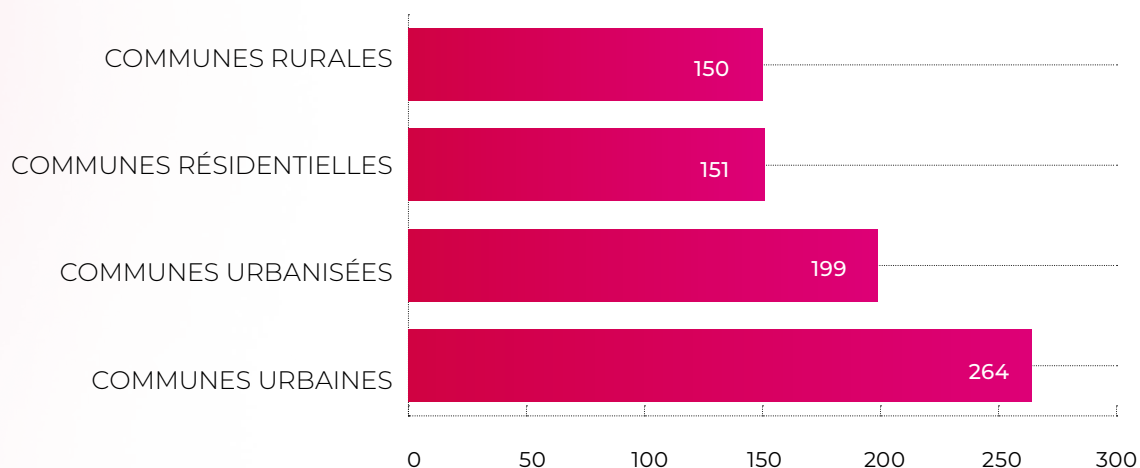
La **recherche de synergie** entre la commune et le CPAS fait l'objet d'une attention particulière par l'autorité de tutelle wallonne alimentant ainsi un débat de fond sur l'opportunité d'une fusion de la commune et de son CPAS. En Flandre, l'intégration organisationnelle et comptable du CPAS et de la commune est complète depuis 2019.

## Quelques chiffres

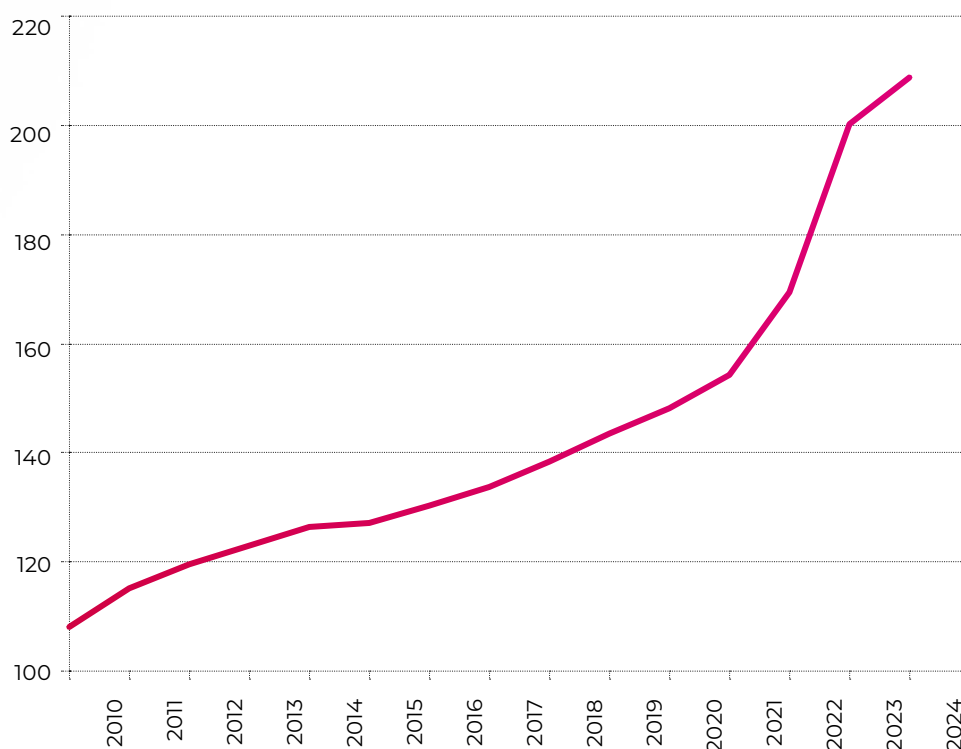
- Selon les budgets 2024, les communes wallonnes consacrent 764 millions EUR, soit en moyenne 207 EUR par habitant, pour **couvrir le déficit de leur CPAS**. Cette dotation communale atteint 264 EUR par habitant dans les communes les plus urbanisées contre 150 EUR par habitant dans les communes rurales et résidentielles (graphique 1).
- Le **personnel des CPAS wallons** (statutaire et contractuel) s'élève, selon les statistiques de l'ONSS, à 25.903 travailleurs (ETP) en 2023.
- La dotation au CPAS enregistre une **progression contenue depuis 2010** (graphique 2), avec une accélération au cours de la dernière mandature (2019-2024). En effet, les CPAS ont été en première ligne en faveur de bénéficiaires d'aide sociale lors des différentes crises (sanitaire, énergétique, inondations, réfugiés ukrainiens...). Par ailleurs, le choc inflationniste et énergétique de 2022 a fortement impacté les dépenses de personnel et de fonctionnement de ces entités, ce qui s'est répercuté sur la dotation communale.



## Dotations des communes wallonnes à leur CPAS par catégorie socioéconomique de communes – Budgets 2024 (en EUR/hab.)



## Évolution de la dotation au CPAS – Budgets 2010 à 2024 (en EUR/hab.)



# Les dépenses de dette

Les **dépenses de dette** sont les charges financières récurrentes assumées par les communes.

Elles se composent:

- des **charges d'intérêts** liées aux emprunts contractés par la commune et à la gestion de la trésorerie,
- des **remboursements en capital** de ces emprunts (amortissements en capital),
- de la **participation aux pertes d'exploitation** des régies et des intercommunales auxquelles la commune est affiliée.

La comptabilité communale impute les **remboursements du capital de la dette** au service ordinaire. Le budget ordinaire devant être équilibré par des recettes de même nature, c'est-à-dire des recettes récurrentes, les communes sont soumises de facto à une contrainte de soutenabilité de leur niveau d'endettement.

En Région wallonne, le **principe de stabilisation des charges de la dette** est rigoureusement défendu par l'autorité de tutelle. Une telle stabilisation est rencontrée lorsque les charges de nouveaux emprunts contractés dans l'année budgétaire n'excèdent pas la moyenne arithmétique des charges d'emprunts échues lors des cinq dernières années.

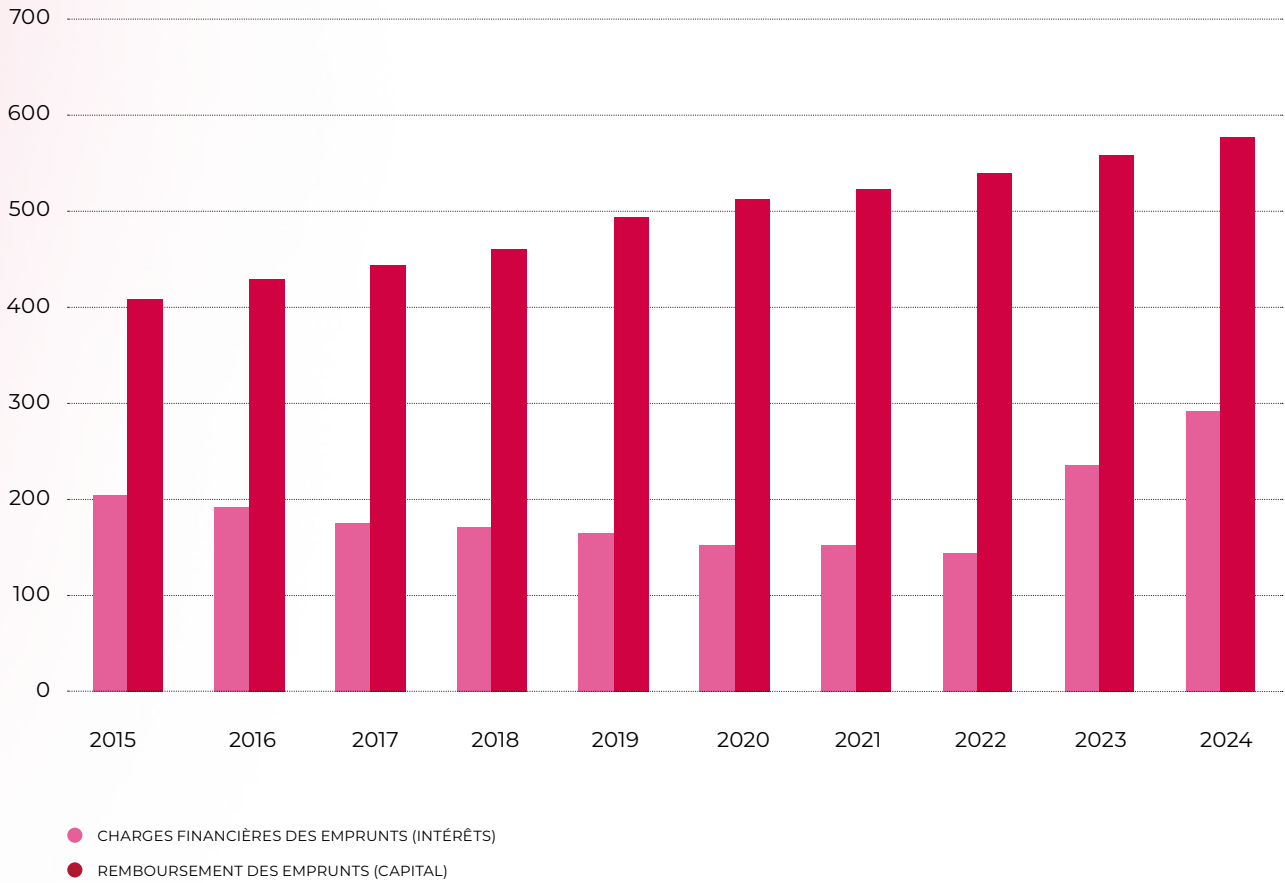
## Quelques chiffres

- Dans les budgets 2024, les **dépenses de dette** des communes wallonnes s'élèvent à EUR 873 millions, soit EUR 237 par habitant. Elles absorbent en moyenne 12% de l'ensemble des dépenses ordinaires.
- Sous l'effet de la diminution régulière des **taux d'intérêt** entre 2015 et 2022, on observe une évolution dans la composition des charges de la dette, avec une importance croissante des remboursements en capital par rapport aux charges d'intérêts (graphique). Suite à la remontée des taux depuis 2023, les charges d'intérêts progressent de nouveau.

	En mio EUR	En EUR/hab.
Charges financières des emprunts (intérêts)	291	79,0
Remboursement des emprunts (capital)	578	157,0
Autres charges financières	4	1,2
<b>Dépenses de dette</b>	<b>873</b>	<b>237,2</b>



## Évolution des dépenses de dette par catégorie de charges – Budgets 2015 - 2024 (en mio EUR)





# Les charges nettes par fonction

La **charge nette** s'obtient pour une fonction donnée en soustrayant des dépenses effectuées les recettes correspondantes, le solde obtenu étant divisé par le nombre d'habitants. Elles correspondent donc à l'effort que les communes consentent en faveur d'un domaine particulier et pour lequel elles puisent dans leurs recettes générales non affectées (fiscalité, Fonds des communes...) pour le financer. Elles sont donc le reflet des choix budgétaires opérés par la commune.

## Quelques chiffres

- La charge nette par habitant la plus élevée concerne le poste «Administration générale» suivie des groupes fonctionnels «Aide social-Santé», «Police-incendie» et «Voirie-Communication».
- Les charges nettes relatives en matière d'enseignement apparaissent plutôt limitées en dépit du poids relativement important des dépenses relatives à cette fonction (surtout lorsqu'on tient compte des charges relatives au personnel enseignant).
- Seule la catégorie «Économie» inscrit des charges nettes négatives. Ceci signifie que pour cette fonction, les recettes, qui englobent les dividendes des intercommunales, sont supérieures aux dépenses consenties pour ce domaine d'activités.
- L'ensemble de ces charges nettes sont financées par des recettes à caractère général non affectées telles que la fiscalité et le Fonds des communes.

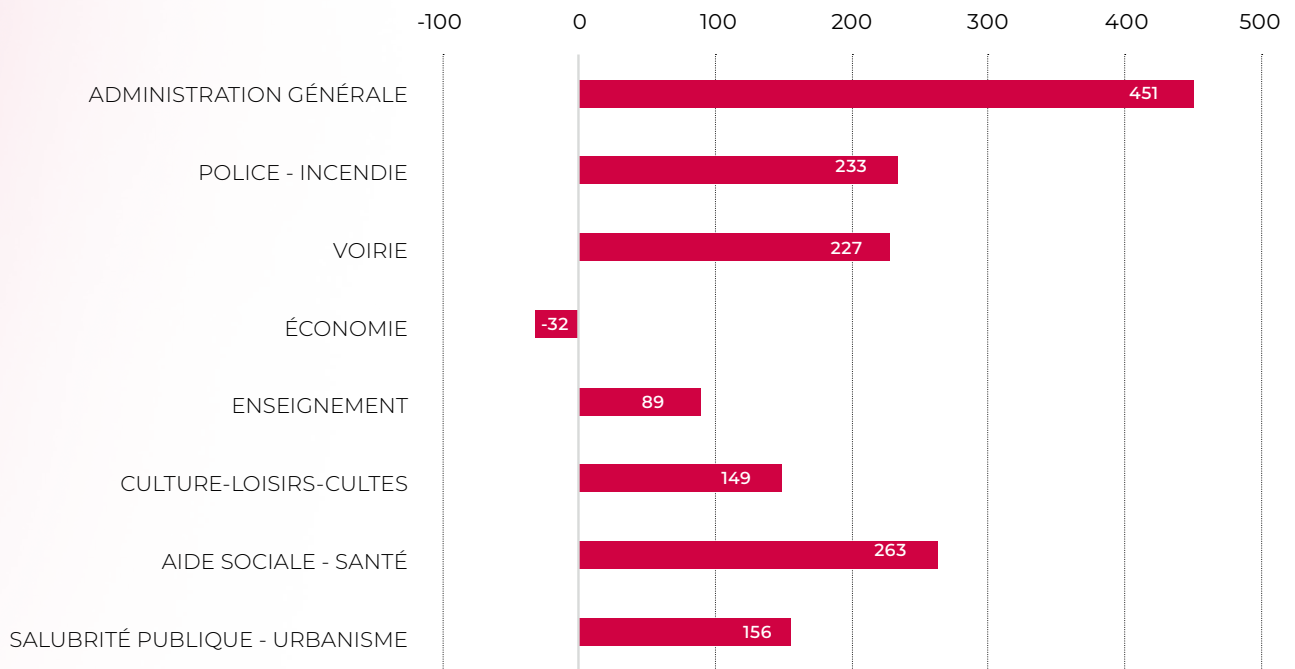
(DÉPENSES - RECETTES) FONCTION BUDG.XI

NOMBRE D'HABITANTS

OÙ X1 = ADMINISTRATION, X2 = SÉCURITÉ, X3 = ENSEIGNEMENT, XN =...



## Charges nettes par grand groupe fonctionnel – Budgets 2024 (en EUR/hab.)





# OPÉRATIONS PATRIMONIALES

27. Le patrimoine des communes – Bilan communal	60
28. Les investissements communaux	62
29. L'affectation et le financement des investissements	65
30. La dette communale	68



# Le patrimoine des communes – Bilan communal

Depuis l'avènement de la comptabilité générale en 1995, les communes disposent d'un bilan qui livre un instantané de leur **situation patrimoniale** à une date donnée. **L'actif** regroupe l'ensemble des avoirs et des droits de la commune alors que le **passif** répertorie les ressources mises à leur disposition (fonds propres et dettes).

## Principaux postes du bilan communal wallon\* – 2022

Bilan	Poste	en millions EUR	en %
Actifs immobilisés	Immobilisations corporelles	16.812	70,6%
	Immobilisations financières	1.716	7,2%
	Subsides et prêts octroyés	1.379	5,8%
	Immobilisations incorporelles	44	0,2%
Actifs circulants	Créances à un an au plus	1.612	6,8%
	Comptes financiers	2.103	8,8%
	Compte de tiers & Régularisation	148	0,6%
Fonds propres	Capital (initial)	6.031	25,3%
	Résultats capitalisés	3.907	16,4%
	Résultats reportés	1.255	5,3%
	Réserves	1.057	4,4%
	Subsides d'investissement, dons et legs	4.246	17,8%
	Provisions pour risques et charges	541	2,3%
Dettes	Dettes à plus d'un an	5.295	22,2%
	Dettes à moins d'un an	1.349	5,7%
	Compte de tiers & Régularisation	133	0,6%
<b>Total du bilan</b>		<b>23.815</b>	<b>100,0%</b>

\* N = 247 communes wallonnes



Il s'agit d'un apport important de la **nouvelle comptabilité communale (NCC)**.

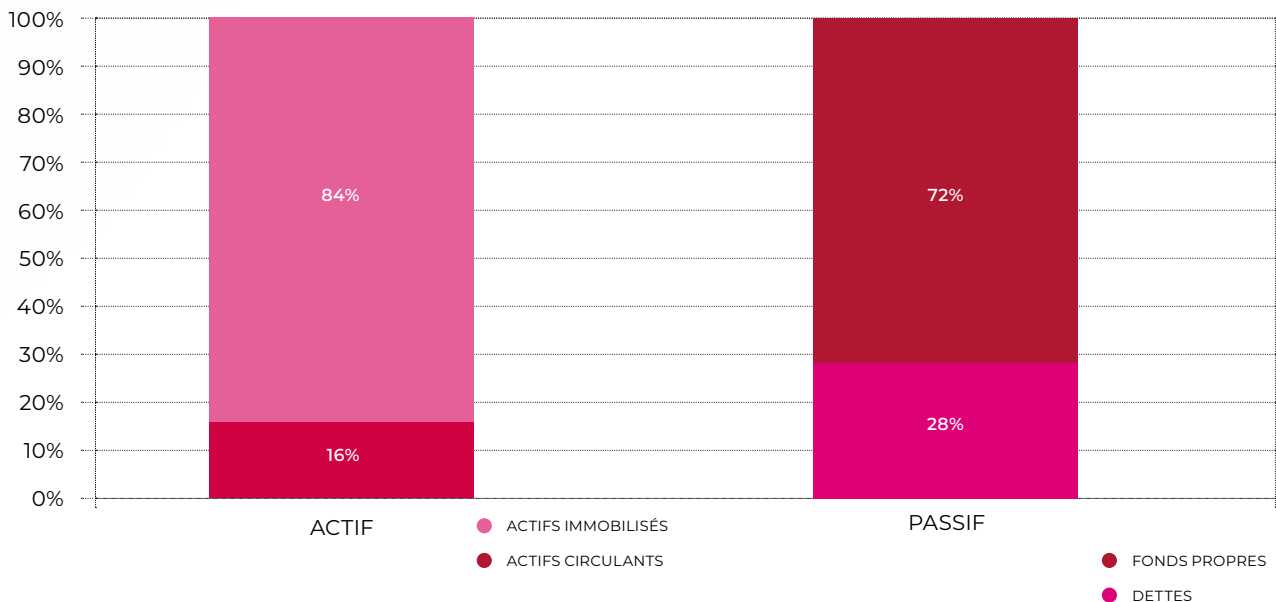
Antérieurement, la connaissance et la gestion du patrimoine communal se limitaient à un inventaire physique, dans un simple livre sommier, des immeubles, des rentes et droits immobiliers et des valeurs en portefeuille. Dans la **comptabilité budgétaire**, seules les opérations d'achat et de vente de biens de patrimoine au cours de l'exercice sont prises en considération. Un investissement qui contribue à améliorer le patrimoine pèse négativement sur le solde budgétaire alors qu'une opération de vente d'un bien entraîne paradoxalement son amélioration.

Outre un outil d'information sur l'état actualisé du patrimoine communal, le bilan constitue également un outil de gestion et de contrôle. Il permet au collège de prendre des décisions adéquates en matière d'achats, de gestion du matériel et du patrimoine immobilier.

### Quelques références chiffrées:

- Sur la base de notre échantillon, le **total bilantaire** des communes wallonnes se montait à la fin 2022 à 23,8 milliards EUR, soit l'équivalent de 7.230 EUR par habitant.
- La **structure des bilans communaux** est orientée «long terme» (graphique). L'actif immobilisé représente en moyenne 84% de l'actif total, les actifs circulants formant le reste, soit 16%. Le passif se caractérise pour sa part par le poids prépondérant des capitaux propres (72% du total bilantaire), les 28% restants étant des dettes. Cette proportion peut laisser présager une forte indépendance financière des administrations communales. Il faut toutefois préciser que le **capital initial** (25,3%) est essentiellement la contre-valeur arithmétique de l'actif net repris dans l'inventaire lors de l'établissement du bilan de départ en 1995. Il ne doit donc pas être considéré comme un capital levé, comme c'est souvent le cas pour les entreprises, mais plutôt comme la contre-valeur du patrimoine que la commune a constitué au fil des années.

## Structure simplifiée des bilans des communes wallonnes (2022)



# Les investissements communaux

Afin d'assurer ou de soutenir l'exécution des tâches et des missions qui leur incombent, les communes wallonnes gèrent un patrimoine non négligeable, évalué dans les bilans communaux de plus de 24 milliards EUR (cf. fiche 27). Lors de la clôture du compte au terme de chaque exercice, la commune procède à un amortissement de ces biens (= diminution de valeur équivalent à l'usure annuelle de ces biens), ainsi qu'à une réévaluation de la valeur comptable du patrimoine (= augmentation de valeur d'après un indice de valeur immobilière).

Afin de préserver leur patrimoine et accélérer la transition énergétique, les communes doivent dès lors consentir un effort **d'investissement structurel**. Ces investissements comprennent entre autres la construction et l'acquisition de biens mobiliers (véhicules, parc informatique) et immobiliers (bâtiments, voirie) ainsi que l'entretien exceptionnel de ces biens (investissements de rénovation et d'entretien, mises aux normes).

Dans le cadre de la **comptabilité budgétaire**, les opérations relatives aux investissements et à leur financement sont enregistrées au **budget extraordinaire** (cf. fiche 13). Bien qu'indispensables au bon fonctionnement et au développement de la commune, il convient toutefois de préciser que les opérations d'investissement constituent des **dépenses dites «facultatives»** par opposition aux dépenses «obligatoires» qui sont imposées par la loi ou par décret. Ce «statut» particulier a notamment pour conséquence que les investissements peuvent varier très fort d'une année à l'autre et se voir reportés dans le temps, voire supprimés (en cas de plan d'assainissement ou de contexte économique incertain, par exemple).

En Wallonie, le règlement général de la comptabilité communale (art.1, 4° et art. 2)

impose d'affecter chaque investissement réalisé à **un projet extraordinaire**. Chaque investissement reçoit un numéro de projet utilisé dans les articles budgétaires de recettes et de dépenses. Cette clé permet ainsi un meilleur suivi budgétaire de la charge nette des investissements et ce sur plusieurs exercices pour les projets de longue durée.

## Quelques références chiffrées

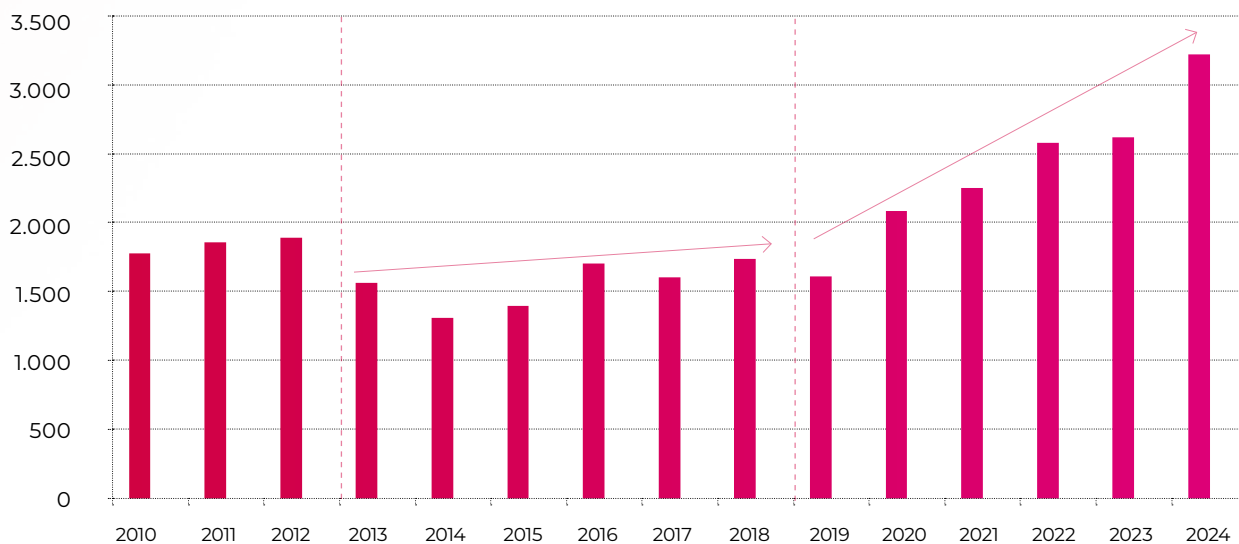
- Les pouvoirs locaux, et **les communes** en particulier, constituent une composante importante des investissements du secteur public. Selon les chiffres de la comptabilité nationale, les pouvoirs locaux (secteur S-1313 de la comptabilité SEC2010) contribuent en moyenne chaque année à concurrence de 30% de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des pouvoirs publics.

- Sur la base des budgets 2024, les **dépenses d'investissement des communes wallonnes** (engagements de l'exercice propre) se sont élevées à 3.216 millions EUR, soit un montant de 874 EUR par habitant.
- L'évolution des investissements sur une plus longue période met clairement en lumière **l'effet cyclique associé à la mandature communale** (graphique 1). Généralement, le niveau maximum est atteint l'année qui précède les élections (correspondant à +/- 1% du PIB). On assiste ensuite à une légère diminution l'année même des élections et à une forte décroissance des dépenses d'investissement l'année qui suit ces élections; les années intermédiaires étant alors caractérisées par une croissance plus modérée et progressive de ces dépenses.
- Les montants d'investissement présentent des écarts importants entre les budgets (prévisions) et les comptes (réalisations) (graphique 2). **Le taux effectif de réalisation** (par rapport aux prévisions budgétaires) reste relativement faible (inférieur à 50% en

moyenne). C'était particulièrement le cas en 2020 suite à la crise sanitaire (35% seulement) en raison des différentes périodes de confinement (arrêt temporaire d'entreprises de construction, retard dans la livraison de matériaux, retard des procédures de marchés publics...).

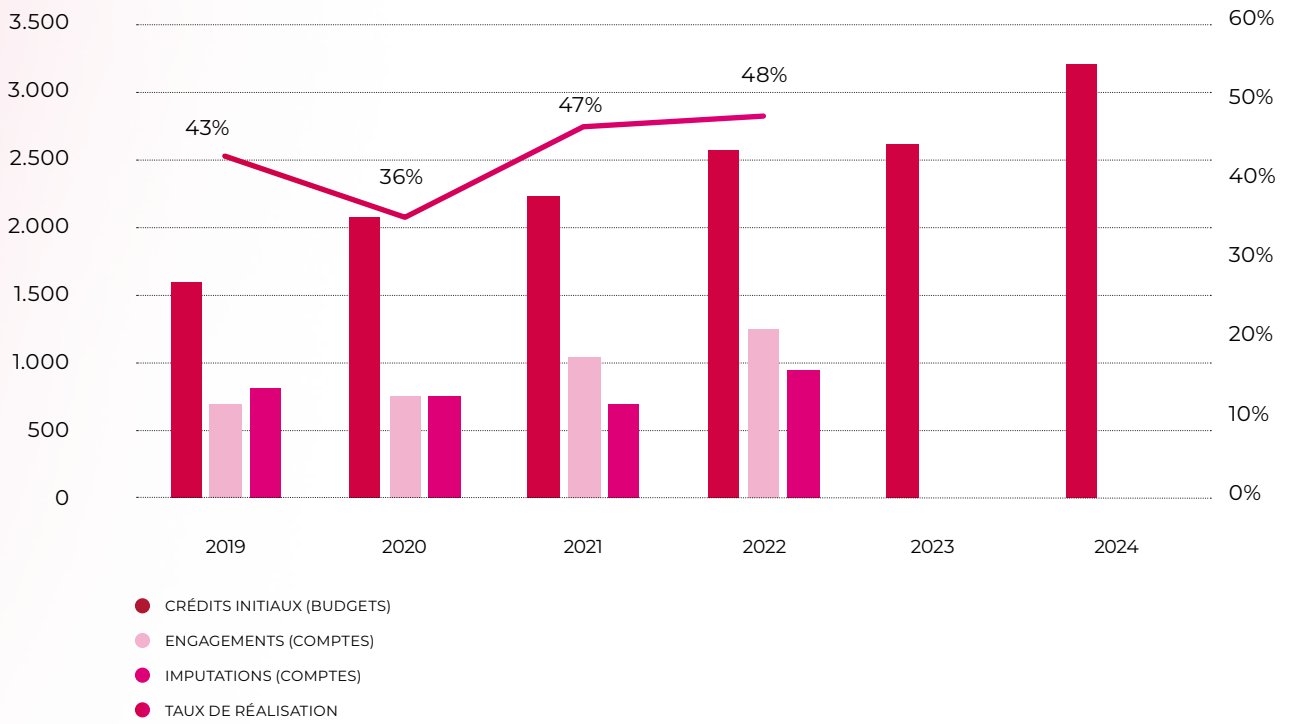
- D'une manière générale, les projets d'investissements publics ont un **impact direct favorable sur l'économie** par ses effets induits sur les commandes de matériaux, de transport et de recours aux entreprises de construction. C'est en particulier les cas des investissements publics locaux qui sont géographiquement dispersés sur le territoire et qui ont davantage recours à des entreprises et une main-d'œuvre locales. Les infrastructures publiques ont également un impact structurel sur l'économie, par ex. en suscitant d'autres projets d'investissements publics ou privés, en développant des emplois dans divers secteurs d'activités connexes tels que l'entretien, les services, les commerces...

## Évolution des prévisions d'investissement – Budgets 2010 – 2024 (en mio EUR)





## Évolution des dépenses d'investissement – Comparaison Budgets-Comptes (en mio EUR)



# L'affectation et le financement des investissements

Les investissements étant inscrits au budget communal en respectant **la classification fonctionnelle et économique** (fiche 12), il est possible d'identifier l'affectation de ces investissements aux divers secteurs d'activité communale ainsi que leurs sources de financement.

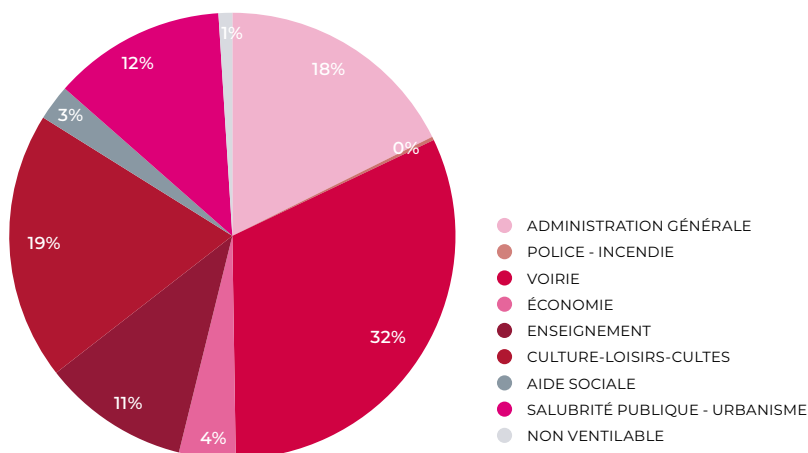
## Affectation des dépenses extraordinaires

Les communes wallonnes procèdent à des investissements dans de nombreux domaines. Un tiers de leur budget extraordinaire est consacré à la **voirie**, ce qui s'explique par l'importance du réseau routier communal. Le poste **«Culture-Loisirs-Cultes»** occupe la deuxième place avec 19% des investissements totaux. Suivent les postes **«Administration générale»** (la construction et l'entretien des bâtiments administratifs) et **«Salubrité publique-Urbanisme»**, respectivement 18% et 12%.

Le dernier poste réellement significatif en matière d'investissement (8%) est celui de **«l'Enseignement»** (c'est-à-dire la construction et la rénovation des bâtiments de l'enseignement primaire principalement).

Le reste des fonctions ne dépassent pas 4% des investissements totaux. Les investissements dans ces fonctions sont en effet assurés par d'autres acteurs locaux dédiés que sont les CPAS, les zones de police et les zones de secours, ou encore les intercommunales.

## Affectation des dépenses extraordinaires – Moyenne mandature 2019-2024



## Modalités de financement

Traditionnellement, les investissements communaux peuvent être financés de trois manières:

- **L'emprunt**, qui représente la source de financement la plus répandue. Le recours à l'emprunt traduit la nécessité d'étaler dans le temps le paiement d'un investissement dans un équipement sans en faire supporter de manière immédiate la totalité de la charge par le contribuable local. Puisque les investissements réalisés profitent aux habitants des années durant, il est logique d'en répartir la charge sur l'ensemble de la durée de vie de l'équipement. En comptabilité budgétaire, les emprunts figurent parmi les recettes extraordinaires de dette.

Le recours à l'emprunt en Région wallonne est surveillé par la tutelle via le mécanisme de la «**balise d'emprunts**» instauré en 2015. Ce principe consiste à limiter le recours à l'emprunt à un montant maximum par habitant (260 EUR/hab. en 2024). Il s'applique en cumulant les emprunts de la commune et de ses entités consolidées. Au fil du temps, un nombre croissant d'investissements ont pu faire l'objet d'une «demande de mise hors balise». Enfin, depuis 2024, le choix est donné à la commune, soit de se maintenir dans le schéma de la balise d'emprunt, soit dans le schéma du respect des **ratios de dette et de charges financières**.

- **Les subsides en capital**, octroyés principalement par les Régions et Communautés en soutien de certains projets d'investissement. En comptabilité budgétaire, ils constituent des recettes extraordinaires de transfert. Le taux d'intervention ou de subsidiation varie en fonction de la nature du projet et de l'autorité subventionnante. Le mécanisme de subsidiation varie selon les Régions. En Région wallonne, en complément des subventionnements d'intérêt public organisés par le code de la démocratie locale,

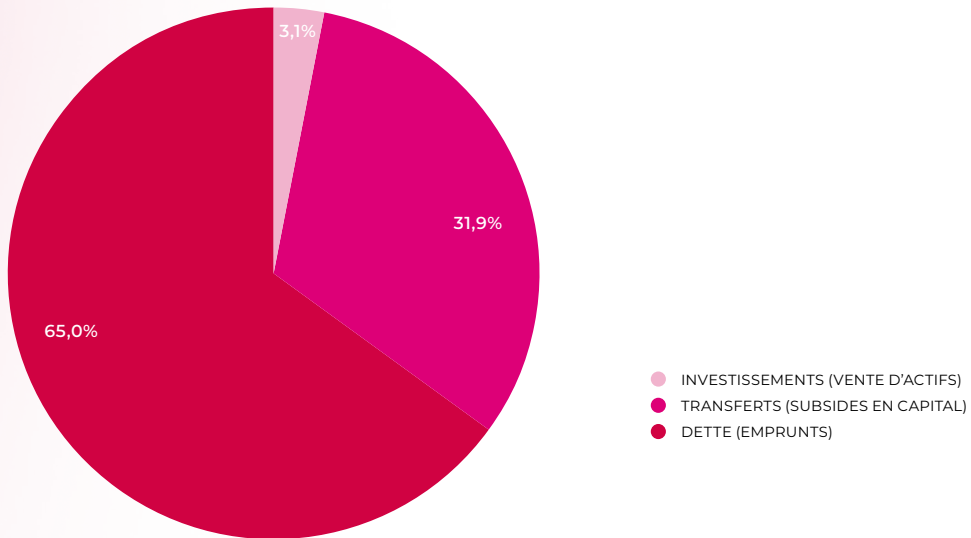
les subsides proviennent principalement de l'exercice d'un **droit de tirage sur le Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC)** mis en place par décret en 2014. L'exercice de ce droit fait l'objet de deux programmations au cours de la mandature (une de quatre ans et une de deux ans). Notons également, qu'en cas de non-respect des règles en matière d'équilibre budgétaire et de plan de convergence (Fiche 10), la Région se réserve le droit de ne pas liquider une partie du droit de tirage au profit de la commune concernée.

- **L'autofinancement** que l'on peut dissocier entre d'une part une forme «d'épargne» constituée par des prélèvements sur fonds de réserve ou l'affectation de boni (ordinaires ou extraordinaires) à certains projets d'investissement, et d'autre part le réinvestissement de recettes découlant de vente de patrimoine. Dans ce dernier cas, le produit est imputé (en comptabilité budgétaire) parmi les recettes dites d'investissement. Sur le plan économique, le produit de la vente de patrimoine est en réalité considéré comme une forme de désinvestissement.

## Quelques références chiffrées

Les **emprunts** forment sans conteste la première source de financement des investissements communaux wallons (graphique 2). En moyenne, ils contribuent à concurrence de 65% du financement total. La deuxième source de financement est constituée par les divers **subsides en capital** (32% du total). Le financement via le produit de la vente de patrimoine apporte le solde des moyens financiers et représente seulement 3% du financement du budget extraordinaire. Les ratios d'endettement sont fixés par la circulaire budgétaire à: 125% en ce qui concerne le ratio du volume de la dette; 17,5% en ce qui concerne le ratio des charges financières.

## Structure de financement des investissements communaux (exercice propre) - Moyenne mandature 2019-2024



# La dette communale

Dans son acception la plus large, la **dette communale** comprend toutes les sommes dues par la commune à des tiers et, outre les emprunts, les factures en attentes de paiement. Sur le plan comptable, cette définition de la dette représente le recours aux fonds des tiers par opposition aux fonds propres de la commune. Sur le **plan financier**, la dette communale se limite à toutes les formes d'emprunts (à court et à long terme) contractées auprès ou via le secteur financier (dette bancaire ou émission de titres).

En raison de la multiplicité des intervenants et de la complexité de certaines formules de financement, la dette communale «réelle» n'est pas toujours aisée à circonscrire.

Plusieurs distinctions peuvent être faites.

## Dette directe et dette indirecte

- **La dette directe** est constituée des emprunts contractés par la commune, dont les annuités sont entièrement à sa charge (prêts «part propre») ainsi que de la dette partiellement à sa charge (généralement au prorata du taux d'intervention de la commune dans les charges financières). Les emprunts contractés par la commune mais dont les annuités sont totalement à la charge du pouvoir subsidiant (Régions, Communautés ou État) ne font pas partie de la dette communale.
- **La dette indirecte** comprend les emprunts contractés par d'autres organismes qui, implicitement ou explicitement, bénéficient de la garantie communale. Il s'agit donc des divers engagements contractés par des tiers (CPAS, fabriques d'églises, intercommunales, ASBL...) et pour lesquels la commune est susceptible de devoir intervenir.
- **Le total des dettes directe et indirecte** forme la dette communale consolidée.

## Dette brute ou dette nette

La dette nette est constituée de la dette directe (brute) dont on déduit les **actifs financiers** détenus par la commune. Parmi ces actifs financiers figurant au bilan, on dénombre les placements de trésorerie à un an au plus, les disponibilités de caisse et auprès des institutions financières ainsi que les récupérations de remboursements d'emprunts (charges des prêts part État et pour tiers...).

## Catégories de dette (finalité/forme)

Une première distinction porte sur la dette à long et à court terme:

Outre les coûts financiers des emprunts et les dettes financières sur compte courant, la **dette financière à court terme** (au sens comptable) comprend essentiellement le remboursement annuel du capital, soit la dette à long terme échéant dans l'année.

Parmi la **dette à long terme** (c.-à-d. supérieure à 1 an), largement prédominante, le bilan communal distingue (graphique):

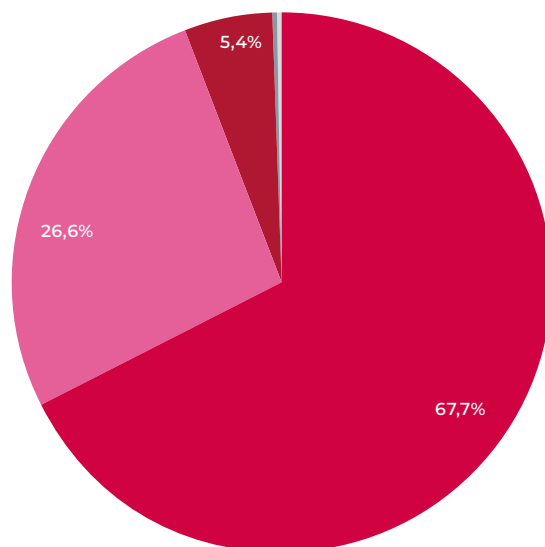
- **La dette «part propre»** pour investissement qui a comme contrepartie des actifs immobilisés. Il s'agit de la composante la plus importante de la dette à long terme (67,7%).

- **La dette «d’assainissement»** (26,6%), contractée par les communes pour apurer un déficit financier de l’administration elle-même ou d’un organisme tiers (hôpital, intercommunale...). Rappelons que cette pratique est théoriquement contraire aux principes de la comptabilité communale (cf. [fiche 9](#)) et plus généralement d’une saine gestion, qui exclut le recours à des moyens du budget extraordinaire (à savoir l’emprunt) pour maintenir ou rétablir l’équilibre du budget ordinaire (c.-à-d. le fonctionnement récurrent de la commune).
- **La dette de leasing** (0,1%) qui correspond aux biens, généralement mobiliers (véhicules, matériel informatique), financés via la formule de location-financement. Grâce à cette formule, la commune acquiert des biens qui ne deviendront sa propriété définitive qu’après la levée d’une option d’achat à l’issue du contrat de leasing. Dans l’intervalle, le bien est inscrit au bilan (et amorti) ainsi que l’emprunt correspondant, et la commune dispose de services complémentaires durant la durée du contrat (entretiens, réparations, conseils...).
- **La dette «part État»** (5,4%) constituée de prêts contractés par les communes mais dont les charges sont totalement ou majoritairement supportées par le pouvoir subsidiant (État, Régions, Communautés). Cette formule qui était en réalité un mécanisme de débudgétisation a été abandonnée depuis quelques années de sorte que l’encours concerné se réduit progressivement.
- **La dette «pour tiers»** (0,2%) constituée de prêts contractés par les communes au bénéfice d’une autre entité locale (CPAS, régie, fabrique d’église...); cette dernière supportant la totalité des charges financières par rétrocession à la commune.

### Quelques références chiffrées

- Sur la base des bilans 2022, la **dette à long terme** des communes wallonnes s’élève à plus de 6,5 milliards EUR.
- La dette à long terme est largement prédominante puisqu’elle représente 88% de la dette totale contre 12% pour la dette à court terme.
- En termes relatifs, la dette des communes wallonnes représente 25,3% du passif total des communes.  
Le niveau d’endettement communal apparaît donc globalement raisonnable, ce qui mérite d’être souligné lorsque l’on se rappelle que les communes réalisent près des 30% des investissements publics.
- Les communes wallonnes détiennent également des **actifs financiers** qui sont loin d’être négligeables puisqu’ils s’élèvent à 2,1 milliards EUR, soit plus de 8% de l’actif total. L’endettement net des communes s’établit dès lors à 4,4 milliards EUR.

### Composantes de la dette communale à long terme



- DETTE « PART PROPRE » POUR INVESTISSEMENT
- DETTE « D’ASSAINISSEMENT »
- DETTE « PART ÉTAT »
- DETTE « POUR TIERS »
- LOCATION-FINANCEMENT



# GESTION ET ANALYSE FINANCIÈRE

31. Éléments d'analyse financière et de «benchmarking»	71
32. La typologie socioéconomique des communes	73
33. Ratios d'endettement et gestion active de la dette	77

# Éléments d'analyse financière et de «benchmarking» par Belfius

L'analyse financière permet d'apprécier la **santé financière d'une commune**, de détecter (ou idéalement d'anticiper) les facteurs d'évolution défavorables, d'identifier les contraintes financières futures ou les marges de manœuvre disponibles. L'évaluation de la santé financière n'est pas réservée aux communes en difficulté, mais s'adresse à toutes les entités qui, même bénéficiant d'une situation financière saine, souhaitent mener une réflexion rétrospective et/ou prospective dont l'objectif est:

- de dresser une «photo» financière de l'activité de la commune;
- d'initier une réflexion critique sur l'allocation des grandes masses budgétaires, les priorités budgétaires et la structure de financement;
- d'entamer un questionnement sur les disparités de situation financière (benchmarking);
- d'obtenir un cadre de réflexion objectif pour la détermination des choix politiques, pour définir une stratégie et une communication financières.

Dans le cadre de son offre de services visant à accompagner les gestionnaires locaux, Belfius réalise un «**profil financier individuel**» de chaque commune.

## Ratios et dimensions financières

La situation financière d'une commune peut être évaluée à partir du calcul d'un certain nombre de **ratios**, c.-à-d. de rapports entre deux valeurs exprimées au même moment. Les données financières peuvent provenir tant de la comptabilité budgétaire (budget, compte budgétaire) que de la comptabilité générale (bilans, comptes de résultats).

On distingue deux grandes catégories de ratios:

- **Ratios de niveau:** il s'agit de données financières (dépenses de personnel, dotation au CPAS, recettes fiscales...) rapportées à une donnée non financière de la commune (la population, l'effectif du personnel communal, la superficie...).
- Par ex.: recettes fiscales / population → produit fiscal par habitant.

- **Ratios de structure:** il s'agit de rapports (exprimés en %) qui divisent deux masses financières entre elles.

Par ex.: recettes fiscales / recettes ordinaires → part des recettes fiscales dans les sources de financement du budget ordinaire.

Sur la base de cette définition élémentaire, les ratios peuvent pratiquement être multipliés à l'infini. Il convient toutefois de faire preuve d'une certaine sélectivité et de ne retenir que les ratios les plus pertinents par rapport à l'objectif de l'analyse.

Pour la clarté de l'analyse et du diagnostic, les ratios sélectionnés seront classés dans différentes «**dimensions financières**» (graphique), tout en restant attentifs à leur interdépendance.

Une baisse de l'endettement, par exemple, aura un impact positif sur l'état de la dette, mais également sur l'équilibre budgétaire (via la réduction des charges d'emprunts). Si ce désendettement est imputable à une réduction structurelle des investissements, la qualité des infrastructures et du service rendu à la population peut en être affectée. Inversement, de nouveaux investissements peuvent générer une économie en matière de personnel (réduction des frais d'entretien) ou de fonctionnement (par ex. économie d'énergie).

## Critères de comparaison («benchmarking»)

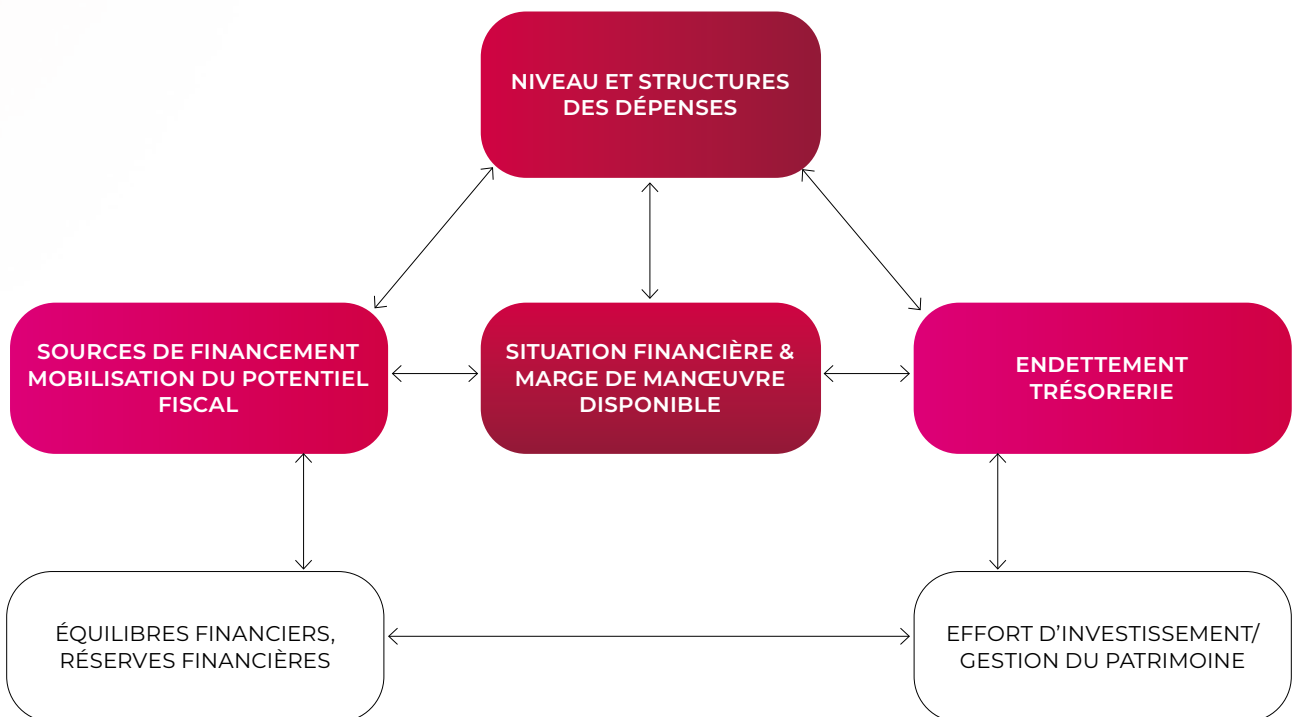
Pris isolément, un ratio ne revêt pas de signification particulière, d'où l'importance du cadre de référence. L'analyse financière peut être menée selon deux grands axes:

- Par une **comparaison dans le temps** avec les valeurs prises par ces mêmes ratios et pour une même administration locale au cours d'une succession d'exercices. Le but est d'identifier les grandes orientations financières prises par la commune au cours du temps.
- Par une **comparaison dans l'espace** avec les valeurs prises par ces mêmes ratios, à la même époque, dans un groupe d'administrations locales comparables. Le but est d'identifier et de dégager les facteurs explicatifs des écarts les plus importants.

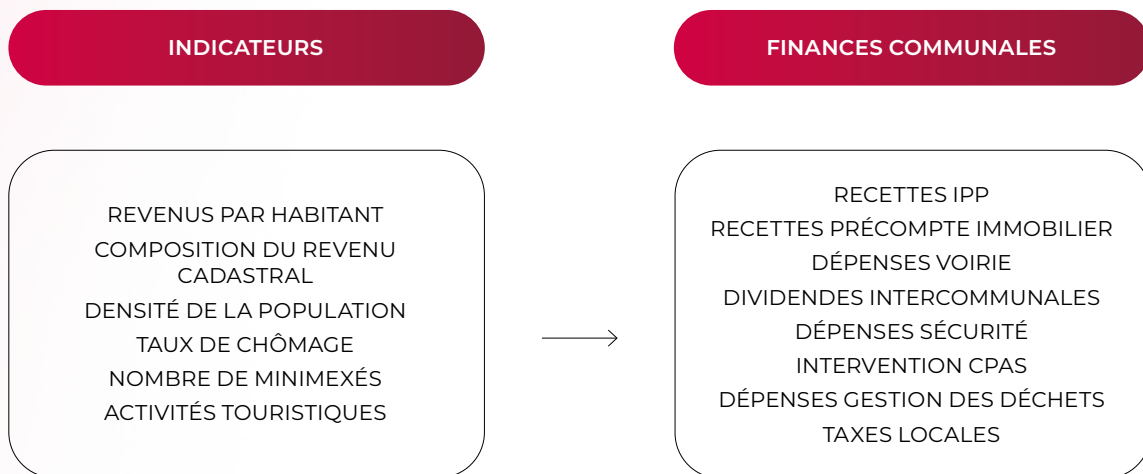
Enfin, il convient d'insister sur le fait que l'interprétation des ratios et des écarts de valeurs observés nécessite une mise en perspective et analyse critique permanente, au risque de déboucher sur des conclusions fragmentaires, voire erronées.

Parmi les paramètres auxquels il convient de prêter une attention particulière, citons:

1. L'indicateur statistique de référence: moyenne agrégée ou moyenne des ratios, médiane, quartiles, variance et écart-type.
2. Les critères de composition des catégories de communes: appartenance à une même entité administrative (province, Région...), classes de population, clusters «socioéconomiques» (cf. [fiche 32](#)).
3. La stabilité du périmètre d'intervention (p. ex : impact de la constitution des zones de police ou des zones de secours).
4. L'évolution du contexte macroéconomique général (p. ex: hausse du prix de l'énergie, évolution des taux d'intérêt).
5. Spécificités locales (présence d'une grande entreprise sur le territoire communal, externalisation d'une mission communale par une régie).



# La typologie socioéconomique des communes par Belfius



Dans le cadre de ses travaux d'analyse du tissu local belge, et afin d'appréhender statistiquement la diversité du secteur communal, Belfius a développé une **typologie socioéconomique des communes** pour les trois Régions du pays<sup>1</sup>. Il s'agit d'un regroupement de communes en catégories homogènes, sur la base de leurs caractéristiques socioéconomiques (revenus de la population, taux de chômage, activités économiques, affectation du sol...). Cette typologie a pour principal objectif de regrouper dans des classes aussi homogènes que possible les communes caractérisées par des environnements socioéconomiques similaires. L'objectif sous-jacent de la typologie est donc de fournir un nouveau **cadre de référence** pertinent pour la **comparaison et l'explication** de la situation financière des communes déduite à partir du budget, du compte ou du bilan.

Les caractéristiques socioéconomiques peuvent varier fortement d'une commune à l'autre ce qui n'est pas sans conséquence sur la structure des finances communales (graphique). À titre d'exemples, les revenus des personnes

physiques et cadastraux influencent directement les deux principales sources de recettes fiscales des communes (additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques), la densité de population permet d'expliquer le kilométrage et donc les dépenses de voirie, ou encore l'évolution du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration n'est pas sans incidence sur le niveau de l'intervention de la commune en faveur du CPAS qui y est adjoit.

Pour appréhender statistiquement la diversité du secteur communal, il importe en première instance de **collecter des variables** non seulement représentatives de différences morphologiques (physiquement perceptibles) mais également de la diversité socioéconomique des communes.

<sup>1</sup> La dernière version de l'analyse «Typologie socioéconomique des communes» date de 2018 et est disponible sur [belfius.be](http://belfius.be). Une actualisation sera entamée en 2025.



Plus de 150 variables ont dès lors été sélectionnées afin d'obtenir par commune une image des **cinq dimensions** suivantes:

- Affectation du sol et du bâti
- Niveau des revenus
- Activités économiques et structure de la population active
- Structure démographique
- Externalités et niveau d'attractivité

De plus, pour chacune de ces dimensions, tant des indicateurs statiques (situation à un moment déterminé) que des indicateurs dynamiques (taux d'évolution) ont été sélectionnés.

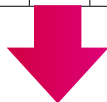
Ceci permet d'éviter d'élaborer une classification reposant uniquement sur une «photographie instantanée». Aux cinq dimensions précitées, il convient donc d'ajouter une dimension «temps».

La typologie socioéconomique des communes en tant que telle a été obtenue en recourant à un **double traitement statistique** (analyse factorielle et analyse de clustering). La méthodologie utilisée permet de traiter une masse importante d'informations, avec une cohérence et une bonne lisibilité des résultats. Cet exercice a été mené séparément pour les trois Régions du pays. On dénombre 16 catégories socioéconomiques de communes en Flandre, 14 en Wallonie et 5 dans la Région de Bruxelles-Capitale.

### a. Matrice de départ

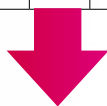
Variables de départ

Communes	V1	V2	V3	V4	V5	V6	...	...	V25	...	V50	...	Vn
C1													
C2													
C3													
C4													
C5													
...													
C25													
...													
Cn													



## b. Analyse factorielle

Facteurs						
Communes	F1	F2	F3	...	...	<b>Fn</b>
C1						
C2						
C3						
C4						
C5						
...						
C25						
...						
<b>Cn</b>						

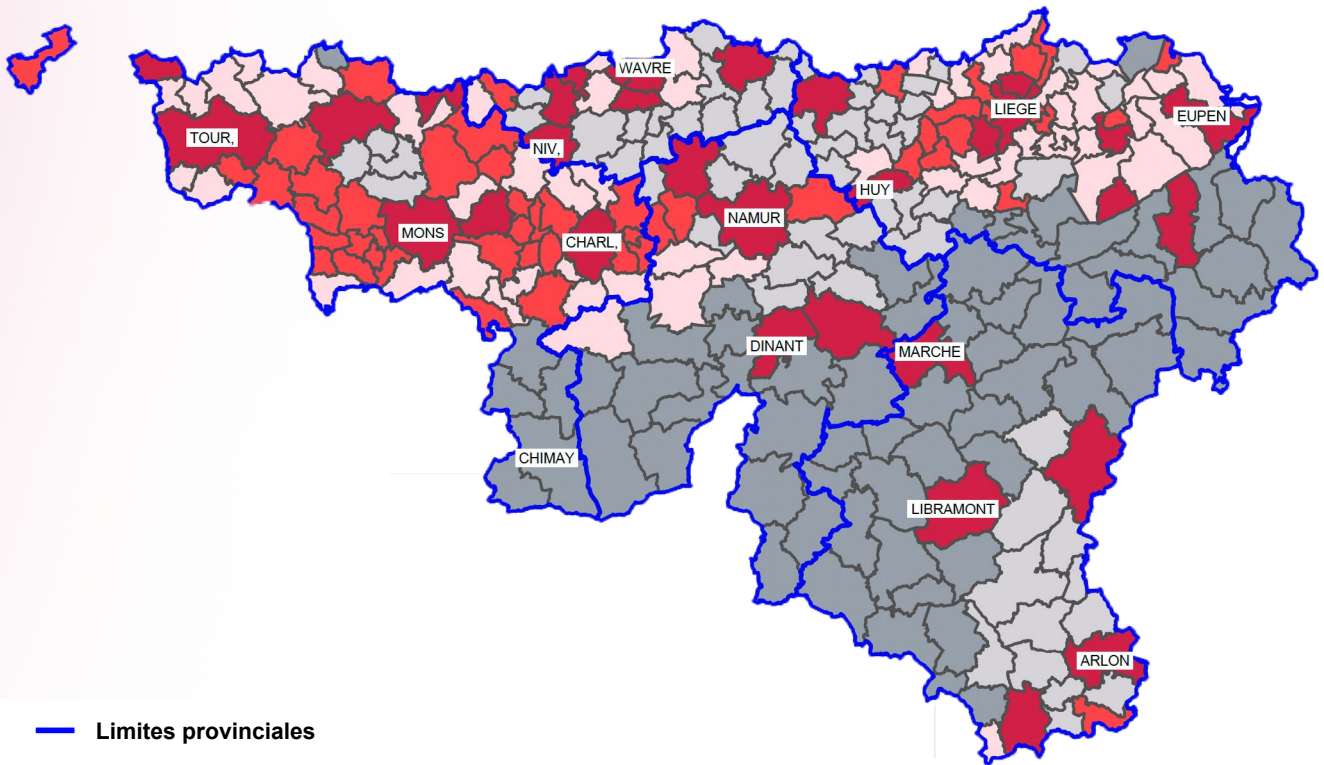


## c. Analyse en clusters

Facteurs						
Clusters	F1	F2	F3	...	...	<b>Fn</b>
CL1						
CL2						
...						
<b>CLn</b>						








## Groupe de clusters wallons



— Limites provinciales

### Groupes de clusters

-  Communes résidentielles W6, W7, W9
-  Communes urbaines W14, W15, W16
-  Communes urbanisées W10, W11, W12, W13
-  Communes rurales avec évolution résidentielle W5 et W8
-  Communes rurales W1, W2, W3, W4

### Clusters

- W1 - Communes rurales peu denses
- W2 - Communes rurales à dominante forestière
- W3 - Communes rurales et pôles multi-fonctionnels
- W4 - Communes rurales touristiques avec vieillissement de la population
- W5 - Communes rurales avec urbanisation croissante et activités économiques
- W6 - Communes résidentielles à vocation économique affirmée
- W7 - Communes résidentielles à moyens ou faibles revenus et peu polarisantes
- W8 - Communes rurales avec expansion résidentielle
- W16 - Grandes villes et pôles régionaux structurants
- W9 - Communes résidentielles à hauts revenus et population vieillissante
- W10 - Communes urbanisées à faibles revenus
- W11 - Communes urbanisées à faibles revenus et déprise économique
- W12 - Communes fortement urbanisées à faibles revenus
- W13 - Communes fortement urbanisées à vocation économique affirmée
- W14A - Villes moyennes bien équipées en milieu rural
- W14B - Petites villes bien équipées en milieu rural
- W15 - Pôles urbains à vocation économique affirmée (BW)

# Ratios d'endettement et gestion active de la dette

Après avoir situé le niveau d'endettement de la commune grâce à divers ratios financiers, une analyse détaillée du portefeuille d'emprunts (par exemple via votre Profil de dette en BelfiusWeb) permettra d'adopter des mesures concrètes pour une gestion dynamique et optimale de la dette en fonction d'un profil de risque choisi et maîtrisé.

## Ratios d'endettement

De très nombreux ratios peuvent être utilisés pour appréhender le niveau relatif de l'endettement communal. On distingue les ratios qui portent sur l'encours de la dette de ceux qui portent sur les charges financières. Il convient également d'être attentif aux divers concepts et périmètres de la dette communale (cf. [fiche 28](#)).

Parmi les ratios les plus courants, mentionnons:

- **Dette LT part propre/population** – Cet indicateur élémentaire consiste à rapporter l'encours de la dette directe communale (hors prêts part État et pour tiers) à la population.
- **Dette LT part propre/cash-flow opérationnel** – Ce ratio indique le nombre d'années nécessaires à une commune pour rembourser ses emprunts, dans l'hypothèse où le résultat de caisse découlant du fonctionnement courant de la commune (cash-flow opérationnel) reste constant.

- **Ratio d'endettement** – Ce ratio met en rapport l'ensemble de la dette actuelle «part propre» et «tiers» et le volume de recettes ordinaires corrigées du même exercice. Il s'agit donc de comparer un état (l'endettement) à un flux (les recettes). Le ratio détermine donc le nombre d'années nécessaires à la commune pour rembourser l'intégralité de sa dette, si elle y consacrait l'entièreté de ses recettes.
- **Charges d'emprunts part propre/recettes corrigées** – Ce ratio indique dans quelle mesure les recettes communales sont affectées au paiement des charges de la dette. Il indique le «poids» de la dette sur le fonctionnement courant de la commune (service ordinaire)
- **Charges d'emprunts part propre/cash-flow opérationnel** – Ce ratio indique dans quelle mesure le cash-flow opérationnel suffit à couvrir les charges du financement «externe» de la commune (amortissements et charges d'intérêt).

## Votre Profil de dette

Deux emprunts, et à fortiori deux portefeuilles d'emprunts, d'un montant comparable peuvent présenter des caractéristiques très différentes quant au taux, à leur durée, aux périodes de révision. L'exposition au risque, la sensibilité de la dette à l'évolution des taux d'intérêt, et in fine l'impact potentiel sur le budget ordinaire des communes peuvent varier très sensiblement d'une commune à l'autre (même si elles présentent des ratios d'endettement a priori comparables).

Afin de donner une image claire et structurée du portefeuille de crédits, un outil d'analyse est indispensable. Chez Belfius, vous pouvez avoir accès à votre «Profil de dette» en BelfiusWeb. Celui-ci reprend:

- Les indicateurs clés: types d'emprunts, solde restant dû, nombre de prêts, taux moyen et durée moyenne;
- Un calendrier journalier et trimestriel des révisions, subdivisé par type d'emprunts;
- L'évolution annuelle du solde restant dû et des charges, en respectant la distinction entre le montant annuel des tranches de capital et celui des intérêts;
- La répartition des emprunts selon la périodicité de révision.
- Vos ouvertures de crédit en cours
- Les principaux taux du marché
- La répartition de votre portefeuille de crédits selon le taux d'intérêt, la durée initiale ou résiduelle, et selon les types de couvertures de taux

## Gestion active de la dette

Une analyse complète de la dette ne se résume cependant pas à un état des lieux chiffré du portefeuille de crédits mais doit pouvoir s'inscrire dans une optique de gestion dynamique et optimale des charges d'intérêts, en tenant compte d'un profil de risque donné. En effet, les marchés financiers sont en perpétuelle évolution et la structure de la dette change continuellement. Il convient dès lors d'anticiper l'évolution des charges d'intérêts et de prendre les mesures qui s'imposent.

Une gestion active de la dette vise précisément à recourir à différentes techniques financières afin de saisir les opportunités des marchés financiers et d'atteindre une combinaison des objectifs suivants:

- maîtriser le risque de taux ;
- optimiser la composition du portefeuille de la dette;
- créer de nouvelles marges budgétaires en réduisant le coût de financement;
- ajuster l'évolution des charges financières à celles des recettes communales.