



Circulaires budgétaires 2027 : communes – Plan de gestion – Plan de convergence

Avis du Conseil d'Administration du 16 juin 2026

SYNTHESE

Dans sa première partie, le projet de circulaire fait le point sur les réformes récentes ou en cours.

*Elle annonce tout d'abord qu'une **réforme du Règlement général de la comptabilité communale** est en cours, mais son calendrier de mise en œuvre n'est pas précisé. Les communes doivent toutefois savoir sans tarder si cette réforme s'appliquera ou non pour le budget 2027. Notre association plaide, par ailleurs, pour la mise en place d'une telle réforme et pour que se concrétise à tous points de vue la simplification administrative qui est annoncée de manière globale par la nouvelle équipe gouvernementale. Un travail prospectif en matière de règles budgétaires et de comptabilité communale avait été mené par l'UVCW en 2023 et 2024 en collaboration avec la Fédération des Directeurs financiers et des Receveurs régionaux et avait débouché sur deux avis qui reprennent l'ensemble des modifications sollicitées. Notre association se tient dès lors à disposition du Ministre pour échanger sur les contours envisagés par sa réforme en cours.*

*En matière de **fiscalité**, nous réitérons tout d'abord notre constat de **l'inopportunité et de l'incertitude juridique découlant de l'actuelle législation par référence**, rendant applicables aux taxes locales, par analogie, des dispositions fédérales (le CIR92 et le CRAF) « pour autant qu'elles ne concernent pas spécialement les impôts sur les revenus ». Nous répétons donc notre volonté pour les communes de disposer de règles propres, tant pour l'établissement que le recouvrement des taxes.*

S'agissant de l'usage de la voirie par les impétrants, notamment les opérateurs de réseaux publics de télécommunications, il nous semble plus que jamais indiqué de mettre en œuvre la redevance généralisée de voirie, y compris à l'attention des opérateurs télécoms, que nous réclamons de longue date. De manière plus générale, étant donné la pression mise sur les finances locales, en ce compris en raison des politiques wallonnes et fédérales, l'autonomie fiscale des communes doit au contraire être plus que jamais réaffirmée et soutenue par les autorités régionales. C'est pourquoi il est important de laisser aux communes tous les leviers fiscaux dont elles sont censées pouvoir disposer.

*Enfin, la question de la **compensation opérée par le SPW Finances à travers le Fonds des communes** lorsqu'une commune est redevable d'une somme envers la Région est évoquée. Le projet de circulaire envisage d'autoriser la commune à compenser, à titre dérogatoire, la somme non perçue par une dépense extraordinaire. L'existence de ce point semble entériner cette pratique du SPW Finances, alors que plusieurs communes dénoncent une telle pratique. Si, apparemment, il pourrait s'agir en l'espèce d'une compensation légale, encore faut-il que dans chaque cas les dettes et créances réciproques soient certaines, liquides et exigibles (C. Civ., art. 5.255). Rappelons par ailleurs que les compensations sont clairement interdites par le règlement général de la comptabilité communale. Tout comme la fédération des directeurs financiers des pouvoirs locaux, nous demandons à la Région que les communes puissent disposer d'un courrier annonçant les compensations que le SPW Finances souhaite mettre en œuvre afin d'en vérifier les fondements. D'un point de vue budgétaire, nous nous interrogeons sur la dérogation envisagée. Il nous semble*

important de veiller à ne pas multiplier les possibilités de déroger dans les faits à la distinction entre le volet ordinaire et le volet extraordinaire.

Dans les parties suivantes de la circulaire, nous n'avons pas relevé d'autre changement majeur. Si leur forme a été retravaillée, sur le fond, les circulaires budgétaires 2027 s'inscrivent dans la lignée des circulaires précédentes et maintiennent un certain nombre de contraintes pesantes pour les communes. Nous pensons ici au budget et au compte provisoire ou encore à certaines annexes obligatoires aux budgets et aux modifications budgétaires . Une réelle simplification administrative doit pouvoir être mise en œuvre à cet égard.

*Quant à la **fiscalité**, compte tenu du développement de nouvelles activités économiques et commerciales et de la pratique de certaines communes, dans un souci également de respect des règles d'égalité et de non-discrimination, nous souhaitons que soient ajoutées dans la nomenclature des taxes a priori admises par l'autorité de tutelle, les taxes sur les champs de panneaux photovoltaïques, les parcs de batteries de stockage et les distributeurs automatiques de nourriture.*

*Par ailleurs, la région wallonne ne compense plus le volet « **taxe industrielle compensatoire** » du complément régional étant donné que le gouvernement estime désormais que les communes n'ont pas été privées de leur pouvoir taxatoire à cet égard. Il convient dès lors d'adapter la circulaire budgétaire en conséquence et d'attirer l'attention des communes concernées sur le fait qu'elles sont bien en mesure d'établir cette taxe. Afin de les aider à adapter leurs règlements-taxes, un nouveau modèle assurant que l'ensemble du matériel et outillage est inclus dans la base et l'assiette de la taxe devrait leur être proposé.*

*Concernant la **circulaire relative aux plans de gestion**, on notera que les balises de dépenses de personnel et les balises de dépenses de fonctionnement ont été supprimées. En matière de dépenses de transfert, nous rappelons également qu'une distinction claire doit être opérée entre les subventions accordées aux associations et les cotisations dues par les pouvoirs locaux aux associations dont ils sont membres. Contrairement aux subventions, qui présentent un caractère facultatif et peuvent être ajustées par l'autorité qui les octroie, les cotisations découlent d'un engagement juridique résultant de l'adhésion à l'association et sont dues conformément à ses statuts. Cette distinction est expressément reconnue par l'article L3331-2 du CDLD, qui exclut de la notion de subside les cotisations versées aux organismes dont le pouvoir local est membre. Dès lors, les mesures visant la réduction des subventions aux ASBL ne sauraient être interprétées comme autorisant ou imposant une réduction de cotisations légalement dues.*

*Enfin, nous terminerons en rappelant que nous attendons du Gouvernement qu'il veuille à respecter sans faille la **neutralité budgétaire** envers les communes à travers différents dispositifs. Or, nous constatons avec regret qu'à ce jour :*

- si l'indexation du Fonds des communes a été maintenue, le pourcentage de majoration d'un pour cent a été supprimé ;*
- en l'attente d'une réforme complète du dispositif, le financement du complément régional a été limité, ce qui empêche les communes d'être compensées à 100 % des pertes réelles subies ;*
- le gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage a été maintenu ;*
- le FERI et la Dotation Grandes Villes ne sont pas indexés et n'ont pu bénéficier de la prolongation des 20 millions d'euros annuels supplémentaires obtenus dans le cadre du FRIC pour la mandature 2019-2024 ;*
- la subvention APE n'est plus indexée pour les pouvoirs locaux, et une réduction linéaire de 4,4 % a été opérée en 2026 pour les communes, rendant mécaniquement impossible de maintenir le taux d'emploi au niveau actuel sans que cela ne pèse davantage sur les finances communales, et alors même que la Région continue de contrôler le volume global de l'emploi de référence (VGE). Les finances communales étant déjà sous pression, de nombreux*

employeurs locaux ne disposent pas de marges financières suffisantes pour faire face à ces mesures d'économies tout en maintenant le VGE. C'est en particulier le cas pour les communes qui ont déjà opté pour des taux fiscaux très élevés (notamment en matière d'IPP et de PRI) et sont donc dans l'impossibilité d'augmenter leurs recettes propres. La réforme du dispositif annoncée pour le 1^{er} janvier 2027 suscite par ailleurs une grande incertitude parmi les communes et les autres employeurs locaux, rendant complexe et incertaine la préparation des budgets communaux 2027.

Ces différents éléments risquent bien de poser des difficultés supplémentaires aux communes qui peinent déjà à présenter un budget en équilibre.

I. La circulaire concernant l'ensemble des communes

Très peu de nouveautés sont à relever dans ce projet de circulaire budgétaire 2027. On notera principalement la dérogation relative à la compensation de la somme non versée du Fonds des communes (voir point 1.1).

Outre quelques modifications d'ordre technique, notre avis reprendra dès lors principalement des demandes qui avaient déjà été formulées auparavant dans le cadre des circulaires budgétaires précédentes.

A. Réformes récentes ou en cours

1. Réforme RGCC

Le projet de circulaire budgétaire annonce qu'une réforme du règlement général de la comptabilité communale (RGCC) est en cours et qu'une circulaire spécifique sera transmise aux communes en temps voulu.

Il nous semble nécessaire que la circulaire précise dès maintenant aux communes le calendrier qui est envisagé pour la mise en œuvre de cette réforme. A tout le moins, les communes doivent savoir dès à présent si cette réforme s'appliquera ou non pour le budget 2027. Afin de préparer leur budget sereinement, elles doivent pouvoir considérer que les éléments qui se trouvent dans ce projet de circulaire seront bien ceux dont elles devront tenir compte pour confectionner leur budget 2027.

Rappelons par ailleurs que notre association plaide pour une réforme de la comptabilité communale. En 2023, l'UVCW a mené une réflexion sur le processus de digitalisation de la comptabilité communale qui nous semblait être l'axe prioritaire. Une proposition de réforme avait été transmise au Ministre en ce sens, accompagnée d'autres modifications qui permettaient d'améliorer la lisibilité de la réglementation. Ensuite, toujours en étroite collaboration avec la fédération des directeurs financiers et la fédération des receveurs régionaux, nous avons poursuivi nos réflexions en veillant à adapter encore davantage la réglementation actuelle dans un souci de simplification administrative, mais aussi de cohérence avec la pratique. Ces deux avis, qui avaient été transmis en leur temps, ont été communiqués au Ministre des Pouvoirs locaux actuel. L'ensemble des modifications sollicitées est disponible sur notre site internet¹. Nous nous tenons par ailleurs à la disposition du Ministre pour discuter ensemble du contenu envisagé par cette réforme.

2. Code fiscal wallon ou décret fiscal pour les pouvoirs locaux

Nous réitérons notre constat de l'inopportunité et de l'incertitude juridique découlant de l'actuelle législation par référence, rendant applicables aux taxes locales, par analogie, des dispositions fédérales (le CIR92 et le CRAF) « *pour autant qu'elles ne concernent pas spécialement les impôts sur les revenus* ».

Nous répétons donc notre volonté pour les communes de disposer de règles propres, tant pour l'établissement que le recouvrement des taxes.

Précisons que le cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux nous indiquait, l'année dernière déjà, en être bien conscient et y travailler. Nous devons néanmoins constater que l'Union n'a encore été consultée sur aucun avant-projet de texte.

¹ Voir l'actualité et le document en annexe disponibles à cette adresse : <https://www.uvcw.be/finances/actus/art-8989>

3. Redevance généralisée de voirie

Il nous semble plus que jamais indiqué de mettre en œuvre la redevance généralisée de voirie, y compris à l'attention des opérateurs de réseaux publics de télécommunications, que nous réclamons de longue date.

4. Compensation de la somme non versée du Fonds des communes

Le projet de circulaire indique que lorsqu'une commune reçoit moins que prévu au Fonds des communes suite à une compensation opérée par le SPW Finances pour cause de dettes de cette commune envers la Région (le projet évoque erronément des créances), cette commune sera désormais autorisée, à titre dérogatoire, à compenser la somme non perçue par une dépense extraordinaire. Pour ce faire, si elle en a les moyens, elle pourra prévoir le transfert d'un montant au moins égal au solde non perçu du Fonds des communes du service extraordinaire vers le service ordinaire.

L'existence de ce point semble entériner cette pratique du SPW Finances, alors que plusieurs communes dénoncent une telle pratique. Si, apparemment, il pourrait s'agir en l'espèce d'une compensation légale, encore faut-il que dans chaque cas les dettes et créances réciproques soient certaines, liquides et exigibles (C. Civ., art. 5.255). Rappelons par ailleurs que les compensations sont clairement interdites par le règlement général de la comptabilité communale.

Nous nous joignons à la demande de la fédération des directeurs financiers des pouvoirs locaux que les communes puissent disposer d'un courrier annonçant les compensations que le SPW Finances souhaite mettre en œuvre afin d'en vérifier les fondements.

Pour le détail, notons encore que le projet de circulaire parle de créances de la commune envers la région, mais il doit s'agir plutôt de dettes.

D'un point de vue budgétaire, nous nous interrogeons par ailleurs sur cette possibilité qui est donnée d'utiliser une recette extraordinaire pour payer une dépense ordinaire. Cela signifie-t-il que les communes seront informées l'année précédente des compensations qui sont susceptibles d'intervenir l'année à venir ? Cette dérogation pourra-t-elle avoir lieu en cours d'année budgétaire sans inscription préalable au budget ? Dans un souci de bonne gestion et de préservation de la capacité d'investissement des communes, il nous semble important de veiller à ne pas multiplier les possibilités de déroger dans les faits à la distinction entre le volet ordinaire et le volet extraordinaire.

B. Dispositions générales

1. Élaboration de la circulaire budgétaire

Nous notons qu'un travail de réécriture a été fait afin de rendre la circulaire plus concise et d'en faciliter la lecture. En tant qu'outil d'aide à l'élaboration du budget, la rédaction sous forme de FAQ de cette circulaire, ainsi que l'ajout d'astuces pratiques, renforce son caractère pragmatique.

Dans la mesure du possible, nous demandons que plusieurs procédures soient suivies lors de l'élaboration et de la mise en forme de la circulation budgétaire :

- s'assurer de rendre visibles dans la nouvelle circulaire les changements d'une année à l'autre, au-delà de l'introduction générale qui reprend les changements les plus importants ;
- veiller à assurer une concordance entre la pagination et la table des matières.

2. Calendrier légal - Budget et compte provisoire

En vue de diminuer la charge administrative, nous rappelons notre proposition de supprimer l'établissement du budget provisoire et du compte provisoire.

Le budget provisoire ne s'avère pas indispensable pour le reporting exigé par l'Institut des Comptes nationaux (ICN). Tant pour les communes flamandes et bruxelloises que pour les communes wallonnes d'ailleurs, l'ICN se base sur les comptes annuels pour établir l'état des lieux des comptes de l'année écoulée. Par conséquent, ces budgets provisoires ne sont d'aucune utilité pour l'ICN et il nous revient qu'ils ne seraient d'ailleurs pas transmis à ce dernier. Or, c'était cet argument qui avait été avancé par la Région wallonne pour instaurer la mise en place de ces budgets provisoires en 2014.

De même, le compte provisoire n'est pas indispensable pour le reporting exigé par l'ICN. Tant en Flandre qu'à Bruxelles, ce dernier se base sur le reporting trimestriel pour établir un premier état des lieux des comptes des communes de l'année écoulée. Une telle pratique pourrait également être facilement mise en place pour les communes wallonnes, ces dernières étant par ailleurs déjà tenues de rendre ces reportings trimestriels. Il conviendrait d'insister sur la nécessité de transmettre dans les délais ce reporting trimestriel en contrepartie de la suppression du compte budgétaire provisoire.

3. Rapport de synergie communes-CPAS

Au point II.2.E. (p. 24), le projet de circulaire indique à juste titre que le rapport de synergie commune-CPAS est devenu facultatif. Nous relevons cependant qu'il existe une incohérence sur ce point à un autre endroit de la circulaire (p. 51).

4. Annexes obligatoires aux budgets et aux modifications budgétaires

Afin de simplifier le suivi budgétaire et comptable des communes, de nombreux directeurs financiers et mandataires nous font régulièrement part de leur souhait de voir diminuer le nombre d'annexes obligatoires à transmettre. Une réelle simplification administrative doit pouvoir être mise en œuvre à cet égard. Certaines de ces annexes qui doivent obligatoirement être jointes aux budgets et aux modifications budgétaires sont en effet très techniques et n'aident pas nécessairement les mandataires à mieux s'approprier les budgets et modifications budgétaires. Il semblerait préférable de supprimer certaines de ces annexes afin de gagner en clarté d'information. Il nous semble que certaines annexes pourraient faire l'objet d'une suppression, à savoir :

- *Annexe 2* : le fichier SIC généré par l'application e-compte
La Région ne pourrait-elle pas le générer elle-même ? Cette demande pose la question de la quantité et de la pertinence des données transmises à la Région au travers des fichiers SIC.
- *Annexe 10* : la liste des participations à libérer au cours de l'année par la SPGE/AIDE
La Région ne pourrait-elle pas obtenir cette liste de façon globale pour toutes les communes ?
- *Annexe 11* : les mouvements « réserves et provisions »
La Région ne pourrait-elle pas aller chercher directement cette information dans e-compte en modifiant les données à transmettre au travers du fichier SIC ?
- *Annexe 16* : la copie des documents des intercommunales
La Région ne pourrait-elle pas obtenir cette information de la part des intercommunales qui sont également soumises à tutelle ?

- *Annexe 18* : l'état des lieux mensuel de l'ensemble des comptes courants ainsi que des comptes financiers ouverts au nom de la commune

Si l'objectif de cette annexe est de permettre à la tutelle d'avoir une vue sur les prêts à court terme, il serait alors plus indiqué de demander aux communes l'inventaire de leurs prêts à court terme. Cela éviterait un travail fastidieux, car, d'une part, toutes les communes n'ont pas de prêts à court terme et, d'autre part, de nombreuses communes n'ont pas qu'un seul compte courant. Nous nous interrogeons en outre d'une part sur la période sur laquelle porterait cette annexe étant donné qu'il s'agit d'une annexe au budget et non au compte, et d'autre part sur la date précise à laquelle cet état des lieux mensuel devrait avoir lieu.

- La circulaire prévoit qu'en cas de non-utilisation du modèle de délibération du conseil communal, l'accusé de réception de l'envoi via e-compte du fichier des prévisions pluriannuelles soit envoyé (annexe 5). Cela nous semble manquer de cohérence, puisque, dans tous les cas, il sera possible aux services du SPW de solliciter la cellule e-compte.
- Il est également souhaité de procéder à une simplification de l'annexe relative au personnel.

D'autres problématiques sont davantage transversales et pourraient être grandement améliorées :

- le délai d'accusé de réception complet du dossier qui entraîne une augmentation du délai de tutelle. L'approbation arrive en effet généralement plus tard que le délai admis, et il arrive que le délai soit rallongé à cause d'un souci lié à une annexe. Il serait préférable de veiller à ce que le délai d'approbation du budget soit respecté ;
- le fait que le cabinet attend la fin du délai pour notifier sa décision alors que le dossier est prêt à être approuvé. Il serait préférable de ne pas attendre le dernier jour du délai d'approbation pour approuver le budget ;
- la mise à jour de e-tutelle où les arrêtés d'approbation sont mis 2 à 3 jours après l'écoulement du délai de tutelle ;
- les annexes supplémentaires demandées par les services extérieurs dont certaines bloquent la complétude du dossier.

5. Modifications budgétaires

Depuis l'an dernier, la date de la première modification budgétaire a été avancée au 1^{er} mars au lieu du 1^{er} mai. Ce changement récent nous semble déjà une première étape positive, mais nous suggérons cependant au Ministre d'aller encore un pas plus loin en supprimant cette restriction dans le temps. Cette dernière limite en effet l'autonomie communale et pose tout particulièrement problème au service extraordinaire. Il n'est pas rare que les projets d'investissement connaissent des imprévus, et cette limite de temps, qui retarde la disponibilité des crédits budgétaires, amène des communes à suspendre temporairement l'exécution de leur chantier en cours.

6. Droits restants à recouvrer

Dans le cadre de l'élaboration des comptes annuels, il est demandé depuis l'an dernier aux communes de transmettre, en complément des documents habituels, une liste distincte des droits restants à recouvrer portant exclusivement sur les recettes fiscales non perçues.

Si nous pouvons comprendre que cette annexe permettra aux mandataires de disposer de cette information, il n'empêche qu'il s'agit là d'une nouvelle obligation administrative qui vient s'ajouter aux autres documents habituels qui doivent déjà être fournis lors du compte. Rappelons qu'il existe déjà une liste des droits non perçus dont font partie les recettes fiscales. Ne serait-il pas plus simple que

l'annexe existante mette en exergue les droits non perçus en matière de taxe ou qu'e-comptes mette à disposition un onglet d'analyse des recettes fiscales perçues ?

Cette demande d'annexe supplémentaire est d'autant plus regrettable que les communes réclament déjà une diminution des annexes au niveau du budget et qu'une simplification administrative était annoncée de manière globale par la nouvelle équipe gouvernementale.

7. Application uniforme de la réglementation

Par ailleurs, au fil des années, il semblerait que certaines règles ont évolué dans leur application, mais pas nécessairement de manière uniforme au niveau des différentes tutelles décentralisées. Il serait également judicieux d'avoir une interprétation plus uniforme des règles au niveau de toute la Région wallonne et de gagner en stabilité. Il nous semble en effet crucial de veiller à ce que tous les services extérieurs comprennent le contenu de la circulaire de la même manière.

8. Engagement des dépenses

La remarque au point 8.E., selon laquelle l'engagement de la dépense a lieu à l'attribution d'un marché public, tout en notant qu'il est tout aussi légal de procéder à l'engagement à la conclusion, ne vaudrait apparemment que pour le service extraordinaire. Le financement à l'ordinaire ou à l'extraordinaire n'y change rien, de sorte que cette référence au seul service extraordinaire doit être supprimée.

C. Service ordinaire

1. Financement général des communes

Nous attendons du nouveau Gouvernement qu'il veuille à respecter sans faille la neutralité budgétaire envers les communes à travers différents dispositifs, notamment :

- le maintien de l'indexation + 1 % du Fonds des communes ;
- le financement suffisant du complément régional ;
- la suppression du gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage ;
- l'indexation du FER1 et de la Dotation Grandes Villes ainsi que la prolongation des 20 millions d'euros annuels supplémentaires obtenus pour dans le cadre du FRIC pour la mandature 2019-2024.
- Le maintien de l'indexation de la subvention APE et la suppression des économies prévues.

Or, nous constatons avec regret que cette neutralité budgétaire n'est pas respectée à divers égards.

En ce qui concerne le **Fonds des communes**, le Gouvernement wallon a décidé de maintenir en 2026 la suppression du pourcentage de majoration de l'indexation du Fonds des communes décidée depuis 2025. Celui-ci n'évolue donc plus que sur la base de l'indice des prix à la consommation, ce qui résulte en une croissance moindre des dotations que perçoivent les communes wallonnes via ce Fonds. Au niveau des 252 communes wallonnes concernées, la perte annuelle est estimée à 15,7 millions € en 2025 et à 31,8 millions € en 2026.

Concernant le **complément régional**, le système a été revu à partir de 2025. Si le principe de compensation sur base des pertes réelles envers les communes n'est pas revu en tant que tel en attendant d'une réforme plus globale du dispositif à partir de 2027, cette compensation est limitée depuis 2025 au montant des crédits disponibles. Les communes n'ont donc plus de garantie d'être pleinement compensées.

Par ailleurs, depuis cette année, le volet relatif à la taxe industrielle compensatoire n'a plus été compensé comme ce fut le cas jusqu'ici. En effet, le gouvernement actuel estime désormais que les communes n'ont pas été privées de leur pouvoir taxatoire à cet égard. Il convient dès lors d'adapter la circulaire en conséquence étant donné que le point du projet de circulaire relatif à cette taxe (p. 170) fait encore état de cette compensation. Il convient également d'attirer l'attention des communes concernées sur le fait qu'elles sont bien en mesure d'établir cette taxe en tenant compte, dans la formule de calcul du pourcentage de la valeur vénale, des additionnels au précompte immobilier sur le matériel et l'outillage acquis à l'état neuf à partir de 2006, et cela peu importe que la réforme de 2026 entre finalement en vigueur (après sa suspension) ou qu'une nouvelle réforme voit le jour en 2027. Afin d'aider les communes concernées à adapter leurs règlements-taxes, un nouveau modèle assurant que l'ensemble du matériel et outillage est inclus dans la base et l'assiette de la taxe devrait leur être proposé. Le cas échéant, en outre, la collaboration du SPW Finances sera nécessaire en vue du recensement, dès lors qu'il s'agira d'identifier le matériel et outillage qui serait encore soumis à une éventuelle exonération de précompte immobilier, tout en étant néanmoins pris en compte pour l'application de la TIC.

Dans le même temps, le **gel de l'indexation du précompte immobilier relatif au matériel et outillage** est toujours en cours. Depuis 2004, suite à une décision du Gouvernement wallon, la base taxable au précompte immobilier sur le matériel et outillage n'est en effet plus indexée. Depuis lors, les communes subissent chaque année des pertes qui se révèlent de plus en plus importantes au fil du temps, et ce, sans que ces pertes ne soient compensées par la Région. Ainsi, selon nos estimations, rien qu'en 2024, ces dernières auraient pu obtenir près de 50 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires en matière de précompte immobilier sur le matériel et outillage si ce gel de l'indexation n'avait pas été appliqué. Alors que les moyens consacrés au complément régional sont désormais limités, il serait d'autant plus légitime que la Région lève au plus vite le gel de l'indexation sur le précompte immobilier matériel et outillage.

Dans le cadre de la création du **FERI et de la Dotation Grandes Villes**, le Gouvernement wallon a décidé de ne pas prévoir de mécanisme automatique d'indexation de l'enveloppe à partir de 2026. En outre, le budget complémentaire de 20 millions d'euros annuels anciennement octroyé au FRIC dans le cadre du Plan wallon d'investissement, puis du Plan de relance, pour la mandature 2019-2024 n'a pas été prolongé. La perte annuelle qui en découle est estimée à 20 millions € en 2025 et à 21,3 millions € en 2026 pour les 252 communes wallonnes concernées.

Enfin, la **réforme annoncée du dispositif APE**, dont la première phase (décret « chapeau » abrogatoire) est prévue au 1^{er} janvier 2027 et inclut un phasing-out de maximum deux ans, crée un climat d'incertitude certain parmi les communes, ces dernières étant dans l'incapacité de savoir à combien s'élèveront leurs subventions lors de cette période transitoire, rendant la préparation des budgets 2027 complexe et incertaine. Rappelons que les subventions APE perçues par les communes ne sont déjà plus indexées depuis 2025, et qu'une réduction linéaire de 4,4 % a également été opérée en 2026 pour les communes, rendant mécaniquement impossible de maintenir le taux d'emploi au niveau actuel sans que cela ne pèse davantage sur les finances communales, alors même que la Région continue de contrôler le volume global de l'emploi de référence (VGE). L'impact cumulé de ces deux mesures s'élève à plus de 33 millions d'euros en 2026, uniquement pour les communes. Les finances communales étant déjà sous pression, de nombreux employeurs locaux ne disposent pas de marges financières suffisantes pour faire face à ces mesures d'économies tout en maintenant le VGE. C'est en particulier le cas pour les communes qui ont déjà opté pour des taux fiscaux très élevés (notamment en matière d'IPP et de PRI) et sont donc dans l'impossibilité d'augmenter leurs recettes propres.

Concernant le principe même de VGE, il convient de souligner que les réductions de personnel décidées dans le cadre d'un plan de gestion ne relèvent pas toujours d'un choix volontaire de l'autorité locale, mais peuvent résulter de contraintes budgétaires ou réglementaires extérieures. Pourtant, ces

réductions du VGE peuvent avoir des conséquences importantes sur l'accès à certains dispositifs de soutien à l'emploi, comme par exemple le Maribel social. L'administration fédérale considère en effet que les diminutions de VGE résultant de mesures telles que le non-remplacement de personnel ne constituent pas des effets involontaires ou de conjoncture, mais la conséquence d'une situation financière imputable à la gestion de l'employeur. Cette interprétation peut conduire à une perte de subsides pour la commune. Nous attirons dès lors l'attention du Ministre des pouvoirs locaux sur l'opportunité d'intervenir auprès du fédéral afin d'éviter que des mesures de redressement financier n'entraînent paradoxalement la perte d'aides à l'emploi dont le bénéficiaire pourrait être supérieur aux économies recherchées.

2. Subventions en général - Identification des versements régionaux

Le projet de circulaire indique une adresse e-mail générique à laquelle les communes peuvent s'adresser en cas de non-identification de l'objet d'une subvention octroyée par le Service public de Wallonie (SPW). Les communes et CPAS rencontrent en effet certaines difficultés dans le cadre des versements effectués par les diverses directions générales du SPW, certaines communications relatives aux paiements régionaux telles qu'elles figurent sur les extraits bancaires étant laconiques ou bien souvent incompréhensibles. Lors de l'exercice 2022, la situation a d'ailleurs empiré. En effet, des versements relatifs à des subsides différents ont été globalisés, ce qui renforce les difficultés d'identification des sommes perçues et leur comptabilisation.

Dans le cadre de la mise en place d'un contrôle interne efficace, les directeurs financiers des pouvoirs locaux souhaiteraient également obtenir annuellement un récapitulatif de l'ensemble des sommes versées sur les comptes de la commune ou du CPAS, et ce afin de leur permettre de vérifier que toutes les sommes octroyées par la Région ont bien été comptabilisées. Ce document récapitulatif pourrait être également un outil de contrôle des comptes pour les autorités de tutelle.

Notre association demande par conséquent :

- 1) des communications claires qui permettent d'identifier les recettes et de les affecter correctement dans la comptabilité communale ;
- 2) un listing récapitulatif annuel des paiements effectués sur tous les comptes de la commune avec la date de l'arrêté qui justifie le versement.

3. Dépenses de personnel

Le point H relatif à la cotisation de responsabilisation semble indiquer que les communes, hormis celles qui la financent via un emprunt CRAC, doivent inscrire cette cotisation aux exercices antérieurs. Il serait utile de reformuler cette phrase afin de préciser que c'est une possibilité qui leur est offerte et non une obligation.

Le point N relatif au financement d'une dépense ordinaire par une recette extraordinaire doit être mis à jour afin de tenir compte de la récente modification de l'article 1^{er}, 15^o au RGCC introduite par l'article 68 du décret-programme du 19 décembre 2025 portant diverses mesures budgétaires suite à la mise en place du FERI et de la Dotation Grandes Villes.

Le point S relatif aux dépenses de personnel concerne les agents APE. Par ailleurs, dans la circulaire relative aux plans de gestion, également dans le point relatif aux dépenses de personnel, dans la rubrique « Evolution des ETP et de la masse salariale », il est demandé de donner le nombre d'ETP en distinguant les contractuels APE.

Rappelons que la dernière réforme du dispositif, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, a mis fin au système de points APE à répartir parmi le personnel communal. Il n'est donc plus pertinent de faire référence à des « agents APE » ou à des « contractuels APE ». Nous regrettons que, des retours que nous obtenons directement du terrain, la réforme du dispositif APE ne soit toujours pas comprise ni appliquée de la même manière par toutes les institutions régionales.

4. Dépenses de fonctionnement

Au point IV.2.B, il est indiqué : “Activer l’achat groupé ou la mutualisation quand c’est pertinent.” La distinction n’est pas claire. Aussi serait-il plus opportun de s’en tenir aux termes légaux et d’usage : les marchés publics conjoints et les centrales d’achat.

D. Service extraordinaire

Marchés publics

L’ensemble des recommandations et remarques concernant le point 6 “marchés publics” ne sont pas propres au service extraordinaire et valent tout autant pour les marchés financés à l’ordinaire ; il serait donc opportun de constituer un point distinct regroupant toutes les recommandations et remarques en la matière (car on en trouve également d’autres concernant les marchés publics ailleurs dans la circulaire).

La tolérance est connue depuis longtemps dans la circulaire budgétaire : « *Le montant comptable de l’engagement d’un marché est celui découlant de l’attribution de ce marché. Il est toutefois toléré de prévoir un montant d’engagement supérieur à 100 % de l’attribution du marché afin de tenir compte anticipativement des coûts liés à la révision légale du marché, si celle-ci est bien prévue textuellement dans le cahier de charges* ».

Cette tolérance ne devrait cependant pas se limiter à la révision des prix, mais concerner l’ensemble des clauses de réexamen (la clause de révision de prix en est une, parmi d’autres), voire également les autres hypothèses de modifications, à tout le moins s’agissant des marchés de travaux.

On sait en effet que de nombreux aléas affectent l’exécution des marchés publics, singulièrement les marchés de travaux, qu’une telle tolérance permettrait d’anticiper. On éviterait ainsi certains blocages en cours d’exécution, de même que le paiement d’intérêts de retard, dont le taux actuel est de 10,5 % par an (!).

Enfin, quant au paragraphe relatif aux tranches, la dernière phrase est incomplète.

E. Fiscalité

1. Autonomie fiscale

De manière générale, étant donné la pression mise sur les finances locales, en ce compris en raison des politiques wallonnes et fédérales, l’autonomie fiscale des communes doit être plus que jamais réaffirmée et soutenue par les autorités régionales. C’est pourquoi il est important de laisser aux communes tous les leviers fiscaux dont elles sont censées pouvoir disposer.

Nous pensons ici par exemple à une taxe qui pourrait être levée sur les **champs de panneaux photovoltaïques** ou à une augmentation du revenu cadastral des surfaces qui seraient concernées par ces champs de panneaux photovoltaïques.

Aussi, au contraire de ce qu'indique depuis longtemps la circulaire budgétaire en introduction de la partie fiscalité, la pseudo-interdiction de taxer les automates de toute nature n'est plus justifiable de manière générale dans le contexte actuel. Elle est d'autant moins s'agissant des **distributeurs automatiques de nourriture**. Ceux-ci pullulent désormais, il s'agit d'un véritable modèle commercial. Ne pas les taxer s'avère même discriminatoire au regard de la taxe sur les commerces de nourriture à emporter.

Comme à Vaux-sur-Sûre (3/2026) et à Ciney (5/2026), les communes doivent également pouvoir établir une taxe sur les **parcs de batteries de stockage**.

La nomenclature des taxes a priori admise par l'autorité de tutelle devrait donc comprendre les taxes précitées.

2. Redevance pour changement de prénom

Certes la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms, telle que modifiée par la loi du 18 juin 2018 (M.B., 2.7.2018), n'évoque que la redevance, pas la taxe, mais de manière incidente, semblant ainsi prendre pour postulat qu'alors que l'État établissait précédemment un droit d'enregistrement (donc un impôt), les communes n'auraient à leur disposition que la redevance comme outil financier. Ce serait cependant oublier que les articles 41 et 162 de la Constitution consacrent l'autonomie communale, y compris l'autonomie fiscale.

Une telle précision aurait tout lieu d'être, d'autant plus depuis l'arrivée de la taxe sur le changement de nom. Un seul règlement-taxe pourrait ainsi viser les deux faits générateurs.

En outre, le montant maximum proposé est totalement disproportionné et risque de disqualifier la redevance. C'est plus que le montant perçu autrefois par le Fédéral, qui n'avait pas la qualité de redevance. Comparons avec la délivrance d'autres documents administratifs : en quoi le changement de prénom emporte-t-il un coût beaucoup plus important justifiant un tel montant ?

Le risque est grand, en effet, qu'en cas de contentieux, le redevable obtienne gain de cause sur cette base. Si on veut maintenir ce montant, il ne peut s'agir que d'une taxe.

L'ajout de la précision selon laquelle il s'agit d'un taux maximum et que le montant réclamé doit s'apprécier eu égard à la prestation est certes le bienvenu, mais il s'avère en contradiction avec le taux maximum recommandé.

3. Publicité de l'administration - délivrance d'une copie d'un acte

Attention : les articles L3231-1 à L3231-9 relatifs à la publicité passive, auxquels il est encore fait référence, ont été abrogés par le dernier décret-programme, le décret régional étant rendu applicable aux pouvoirs locaux.

Il est en outre précisé que la redevance peut ne pas se limiter au coût de la copie elle-même « *dans des cas exceptionnels, par exemple quand il faut immobiliser un membre du personnel pendant toute la*

journée à cause de la quantité de photocopies à faire ». Nous nous interrogeons sur la provenance de cette assertion, et sur son caractère incontestable.

4. Taxe sur les agences bancaires / taxe sur les distributeurs d'argent

Il est désormais précisé que « *dans un contexte de réduction progressive des services bancaires accessibles aux personnes physiques, et plus particulièrement de la diminution du nombre de guichets physiques sur le territoire communal, certaines communes ont exprimé le souhait de mettre en place une taxe spécifique* ». Et d'ajouter : « *À cet égard, il est possible d'envisager l'adoption d'un règlement-taxe portant forfaitairement sur le nombre d'appareils automatiques permettant d'effectuer des opérations de dépôt et/ou de retrait de billets de banque* ».

Ces précisions sont les bienvenues. Mais ne devraient-elles pas faire l'objet d'un point distinct, au risque sinon d'être mal comprises au regard de ce qui précède ? Pour nous, il y a d'une part la taxe sur les agences bancaires, qui n'est pas liée à la présence ou non de distributeurs (mais bien aux guichets/postes de réception). Et d'autre part, la taxe sur les distributeurs, de moins en moins liés à des agences bancaires, d'ailleurs.

5. Taxe sur les commerces de frites (hot-dogs, beignets, etc.) à emporter

V. aussi le point consacré à l'autonomie fiscale, suggérant l'ajout dans la nomenclature d'une taxe sur les distributeurs automatiques de nourriture, notamment dans l'objectif de ne pas créer de discrimination au regard de la présente taxe.

6. Taxes sur les surfaces de bureau et locaux affectés à l'exercice d'une profession libérale et sur les surfaces commerciales

Il est précisé que les communes ont la possibilité de récupérer via une redevance tout ou partie des investissements qu'elles consentiraient en concertation avec le secteur (ex. : caméras de surveillance). Une telle « contractualisation » de la fiscalité pose question.

En effet, il serait question de récupérer, via redevance, en concertation avec les commerçants et occupants de surfaces de bureau, certains investissements. Dit autrement, la contribution de ceux-ci aux finances communales dépendrait de leur bon vouloir.

C'est tout simplement inacceptable. Les commerçants et les occupants de surfaces de bureau bénéficient d'une série de services communaux (voirie, accessibilité, stationnement, cadre de vie, sécurité publique), mais ne contribueraient plus, chacun d'entre eux, de manière générale, aux finances communales (sinon par quelques « petites » taxes, par ex. les enseignes, ou certaines taxes relatives à certains types de commerces, par ex. la taxe sur les night shops).

Ne perdons pas de vue, en effet, que la part des commerçants et des occupants de surfaces de bureau exerçant comme indépendants-personnes physiques – et donc payant des additionnels à l'IPP – est anecdotique.

La toute grande majorité, exerçant en société, ne contribue pas aux finances communales, sinon, justement, par la taxe sur les surfaces commerciales ou la taxe sur les surfaces de bureau.

7. Taxe sur les surfaces commerciales

Outre le même commentaire que celui qui précède, s'agissant des surfaces de bureaux, la circulaire recommande d'exonérer les 400 premiers m². Une telle manière de procéder a pour conséquence que les plus petites surfaces commerciales (concrètement, les « cellules » commerciales en centre-ville) ne sont pas concernées.

Certaines communes pourraient trouver cela opportun et pertinent, mais c'est un choix qui doit appartenir à chacune d'elles. Par ailleurs, que ce choix soit fait par la commune ou « *recommandé* » par la circulaire budgétaire, il convient certainement de motiver cette différence de traitement, ce que la circulaire budgétaire omet de faire, alors justement qu'elle insiste sur la nécessité d'une telle motivation, malgré le fait qu'il soit désormais précisé que cette exonération est recommandée « *compte tenu de l'objectif de cette taxe* ».

II. La circulaire relative aux plans de gestion

A. Dépenses de personnel

Notons d'abord que le projet de circulaire ne fait plus mention de balises de dépenses de personnel.

Par ailleurs, depuis l'an dernier, tout engagement/remplacement/promotion/nomination/évolution de carrière de personnel ayant un impact budgétaire et/ou répondant à un appel à projets qui ne serait pas prévu dans le plan d'embauche annexé au budget initial de l'exercice concerné devra faire l'objet de l'autorisation préalable non plus du Ministre des Pouvoirs locaux, mais bien du CRAC.

Selon le cabinet, ce changement a été introduit afin de pouvoir plus rapidement répondre aux demandes introduites par les pouvoirs locaux qui feraient face à des situations d'urgence. Une telle adaptation peut effectivement s'avérer utile dans certains cas. Il s'agirait toutefois de confier à une autorité administrative plus qu'un avis, mais un pouvoir de décision qui revient normalement à une autorité politique, comme le relève par ailleurs l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret-programme relativement à la limitation des délégations de pouvoir de tutelle au SPW IAS; il s'agit en effet de décider sur des questions d'opportunité et de proportionnalité en lien avec l'interprétation de l'intérêt général dans le contexte local; il nous apparaît donc indiqué qu'un recours contre les décisions du CRAC puisse être introduit auprès du Ministre, qui conserverait le pouvoir de décision final en cas de contestation, ou que la délégation au CRAC ne porte que sur les décisions d'approbation, à l'exclusion des non-approbations.

B. Dépenses de fonctionnement

Le projet de circulaire ne fait plus mention de balises de dépenses de fonctionnement.

C. Dépenses de transfert

Le projet de circulaire demande qu'en parallèle du relevé des subventions obligatoires et facultatives, « *un relevé des entités et organismes bénéficiant d'un subside communal sera également réalisé, en ce compris un screening de leurs missions et activités en vue de s'assurer qu'il n'y a pas de double emploi, que les missions subventionnées soient réalisées de manière non exhaustive et en vue d'en rationaliser la gestion (un même métier par une entité/organisme)* ». Notre association rappelle que cette demande risque de se confronter au principe d'autonomie communale, notamment en cas de souhait de la part de la commune de soutenir plusieurs associations ayant le même objet social. Sans compter qu'elle alourdit la charge administrative sur les communes.

Par ailleurs, le projet de circulaire recommande pour le budget initial de n'utiliser qu'un seul article budgétaire regroupant l'ensemble des dotations à destination de l'ensemble des fabriques d'église et de réaliser la dévolution des montants au regard des besoins de chacun au moment de l'élaboration de la modification budgétaire.

Enfin, nous souhaitons également qu'une **distinction soit clairement faite entre ce qui relève de l'octroi de subvention aux associations et ce qui relève du paiement des cotisations légalement dues.**

Si les plans de gestion font référence, parmi les dépenses ajustables, aux subventions accordées aux ASBL, il convient de rappeler que cette notion ne saurait être confondue avec celle des cotisations dues à une association dont un pouvoir local est membre.

En effet, la subvention se caractérise par son caractère facultatif. Sous réserve d'obligations particulières prévues par des textes spécifiques – telles que certaines obligations de financement attachées aux centres culturels reconnus par exemple – l'autorité qui accorde une subvention conserve, en principe, la faculté d'en revoir le montant ou d'y mettre fin.

À l'inverse, les cotisations aux associations relèvent d'un engagement juridique préalable résultant de l'adhésion du pouvoir local à l'association. Leur paiement ne relève pas d'un choix discrétionnaire de l'autorité locale, mais constitue une obligation découlant des statuts de l'association et du Code des sociétés et des associations. Le montant de ces cotisations est dès lors légalement dû dans son intégralité par les membres de l'ASBL, conformément aux règles statutaires applicables.

Cette distinction est d'ailleurs consacrée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Pour l'application du régime juridique des subsides, l'article L3331-2 du CDLD exclut expressément de la notion de subside « les cotisations versées par les dispensateurs aux organismes dont ils sont membres, en échange de prestations spécifiques exécutées par ces organismes au profit des dispensateurs ». La circulaire du 30 mai 2013 relative à l'octroi des subventions par les pouvoirs locaux confirme cette interprétation. Il en va de même pour la doctrine qui établit que la subvention constitue une aide ou un soutien apporté de manière désintéressée et que doivent être exclus de cette notion tous les transferts financiers qui répondent à une logique de contrepartie ou de fonctionnement. Ainsi, les cotisations versées par les communes aux intercommunales, associations de projet ou autres associations dont elles sont membres, lorsqu'elles sont versées en échange de prestations spécifiques ne peuvent être assimilées à des subventions. De tels flux financiers ne peuvent être qualifiés de subventions dès lors qu'ils correspondent à la contribution normale d'un membre ou d'un actionnaire au fonctionnement de la structure. Contrairement à la subvention, le principe et le montant de la cotisation sont en outre déterminés par l'organisme bénéficiaire conformément à ses règles statutaires et non par l'autorité qui la verse. (Voir D. RENDERS, Th. BOMBOIS, L. VANSNICK, "La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aides d'Etat", in *Les subventions*, D. Renders (dir.), Larcier, 2011, p. 15).

Il résulte de ce qui précède que les cotisations dues à des associations dont les pouvoirs locaux sont membres ne peuvent être assimilées à des subventions. Dès lors, lorsqu'une circulaire ou un plan de gestion vise la réduction des subventions octroyées aux ASBL, cette orientation ne peut être interprétée comme autorisant ou imposant une réduction unilatérale de cotisations légalement dues en vertu d'un engagement associatif préexistant.

D. Recettes

Le projet de circulaire demande que les communes dressent un inventaire des taxes locales, redevances et de leurs principes de facturation des services rendus : « *Un inventaire des taxes locales, redevances et principes de facturation des services rendus sera dressé, en parallèle avec le prix de revient de chacun d'entre eux (personnel, fonctionnement et dette), de manière à s'assurer de l'efficacité de la taxation* ».

Nous rappelons que la tenue de cet inventaire augmente inévitablement la charge administrative. Il n'est en outre pas aisé pour les communes de calculer le prix de revient de chacun des services rendus. Par ailleurs, la détermination d'un coût-vérité pour chaque taxe peut être assimilée à une limitation de l'autonomie fiscale des communes.

La question s'est par exemple posée pour la taxe sur les écrits publicitaires qui a fait l'objet de multiples recours. Idéalement, cette exigence ne devrait être requise que pour les nouvelles taxes. Et si l'exercice

se justifie théoriquement pour les redevances (puisqu'elles constituent la contrepartie de services rendus, d'un montant proportionné au coût de ceux-ci), il n'a – pratiquement – que peu d'intérêt pour les redevances dont le taux est forfaitaire et pour lesquelles la circulaire recommande un montant maximum.

E. Ratios d'endettement

Pour les communes sous plan de gestion, le projet de circulaire prévoit qu'en cas de dépassement du ratio de charges financières et du ratio d'endettement, les sanctions reprises dans la circulaire budgétaire sont d'application sur base d'un avis défavorable du Centre sur les travaux budgétaires entraînant la prise de mesures à travers une priorisation des investissements.

Nous attendons du CRAC qu'il fasse usage de ces ratios avant tout comme un signal d'alerte s'ils venaient à être conjointement dépassés. En effet, ce dépassement ne doit pas à lui seul cadenciser la capacité d'investissement d'une commune si, après analyse, il s'avère que le remboursement d'un emprunt supplémentaire ne vient pas entacher les perspectives d'équilibre budgétaire de cette dernière.

III. La circulaire relative aux plans de convergence

Depuis l'an dernier, cette circulaire indique que les communes qui clôturent leur compte avec un déficit au propre ou au global devront dorénavant présenter un plan de convergence.

Nous nous interrogeons sur le nombre de communes qui seraient en moyenne potentiellement concernées par cette obligation de présenter un plan de convergence en cas de clôture de compte en déficit. A tout le moins dans le cas où des circonstances exceptionnelles expliqueraient un tel déficit pour de nombreuses communes, nous pensons ici par exemple au retard d'enrôlement en matière d'additionnels à l'impôt des personnes physiques qui a eu lieu en 2015, il serait opportun de lever cette nouvelle obligation.