

## Les finances communales : structures et évolutions récentes<sup>1</sup>

### 1. Des missions, des dépenses, des investissements

La Constitution annonce « l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal » (art. 162, 2°), tandis que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L1122-30) précise que « le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ».

L'intérêt communal est très large. Ainsi, à de vastes compétences, à de nombreuses missions correspondent tout naturellement de nombreuses dépenses.

En ce qui concerne l'évolution de ces dernières, on remarquera que des différences internes marquées peuvent apparaître au sein des communes, notamment en fonction de leur appartenance régionale. Ainsi, on peut noter que, si la croissance des dépenses courantes à l'exercice propre des entités belges entre 2007 et 2012 a été de + 3,3 % en moyenne, la croissance des entités wallonnes sur la même période (+ 3 % en moyenne) était inférieure à celle observée au nord du pays (+ 3,6 %) et à Bruxelles (+ 3,2 %).

En moyenne, en 2020, les communes wallonnes ont consacré en moyenne 1.518 euros/habitant. Le tableau ci-dessous présente les dépenses ordinaires des communes par habitant classées par catégorie de population (budgets 2019). Pour 2019, il s'agit de près de 5,4 milliards d'euros (5,6 milliards en 2020).

#### Dépenses ordinaires (exercice propre) Wallonie : budget 2019

Nombre d'habitants (NH)	Nombre de communes	En millions EUR	En EUR/hab.	Densité (hab./ km <sup>2</sup> ) (*)
NH < 5.000	58	295,0	1.459,0	59,7
5.000 < NH < 10.000	92	812,0	1.254,7	97,5
10.000 < NH < 15.000	48	748,6	1.274,2	193,5
15.000 < NH < 20.000	25	569,4	1.307,1	277,4
20.000 < NH < 30.000	22	734,3	1.339,7	469,5
30.000 < NH < 50.000	8	365,1	1.316,0	905,6
NH > 50.000	9	1.862,7	1.990,7	1056,9
Région wallonne	262	5.387,2	1.482,5	215

(\*) source INS au 1-1-2005

Source : Belfius

Contrairement aux attentes, les plus petites communes ne sont pas caractérisées par le niveau relatif de dépenses le plus faible. En effet, elles consacrent 1.459,00 euros/habitant tandis que les communes de 5.000 à 10.000 habitants dépensent environ 205 euros/habitant de moins. Le niveau de dépenses des communes augmente ensuite de manière non linéaire en fonction de la taille de la population pour atteindre 1.990,7 euros/habitant pour les communes de plus de 50.000 habitants, soit bien plus que la moyenne régionale. En résumé, ce sont donc les plus petites communes et les plus grandes qui se caractérisent par un niveau de dépenses élevé.

Cette tendance générale s'explique aisément par l'influence, au niveau des petites entités, des frais fixes et des dépenses liées à l'extension du territoire, et, au niveau des villes, par le financement de services parfois coûteux (écoles, infrastructures culturelles et sportives, ...) bénéficiant également aux citoyens des communes environnantes. Ce phénomène est généralement connu sous le vocable "externalités", ou effets de débordement.

<sup>1</sup> La majeure partie des informations financières fournies ici sont issues de différentes études réalisées par Belfius Banque. Nous remercions le Service Études de Belfius pour sa collaboration à la réalisation de ces fiches.

**Les dépenses ordinaires des communes wallonnes en ventilation fonctionnelle**

<b>Budgets 2020 - Wallonie</b>	<b>En millions EUR</b>	<b>En %</b>
Administration générale	1.373,2	24,9 %
Police	545	9,9 %
Incendie	231,6	4,2 %
Voirie	683,9	12,4 %
Économie	99,3	1,8 %
Enseignement	413,6	7,5 %
Culture-Loisirs-Cultes	529,4	9,6 %
Aide sociale	816,2	14,8 %
Salubrité publique	590,1	10,7 %
Non ventilable	237,1	4,3 %
Dépenses ordinaires totales	5.515	100 %

Source : Belfius

Les communes consacrent près de 50 % de leur budget aux trois plus gros postes fonctionnels (administration générale, voirie et aide sociale). On signalera toutefois que la position du poste « enseignement » a fortement réduit son poids, suite à une modification des règles comptables. Le Gouvernement wallon a demandé aux communes de supprimer, depuis l'exercice 2008, la rétribution des enseignants pris en charge par la Communauté française des pièces comptables (A.G.W. 5.7.2007, art. 67 du Règlement général de la comptabilité communale). Il s'agissait en effet de sommes financières qui ne transitaient pas par les caisses communales.

On notera, au-delà de l'importance de certains postes, la grande diversité des domaines d'action des communes.

On pourrait s'étonner, à l'heure de la prise de conscience du rôle important du développement local, que les communes ne consacrent que 1,8 % de leur budget à la promotion des activités économiques locales. Mais pour ces missions, dont les retombées dépassent généralement leur cadre territorial, les communes ont le plus souvent préféré s'associer avec d'autres niveaux de pouvoirs publics, voire avec des partenaires privés, au sein d'intercommunales d'expansion économique ou d'asbl, notamment. Par ailleurs, le rôle des communes dans le développement économique local dépasse le cadre budgétaire. Elles œuvrent ainsi souvent en tant que facilitateurs de projets émergents. Enfin, il convient de noter que certaines dépenses, reprises dans d'autres postes, ont une influence certaine sur la promotion du développement économique, comme par exemple, la construction et l'entretien des voiries ou le financement des services de sécurité (zones de police et zones de secours).

Il est également opportun d'examiner la *ventilation économique* des dépenses communales prévues aux budgets 2018. On y remarquera la part prépondérante des dépenses de personnel. Le poste « transferts » connaît une évolution ascendante constante, en raison de la réforme des polices (glissement depuis les postes « personnel » et « fonctionnement » vers le poste « transfert ») et de demandes de plus en plus importantes adressées aux CPAS. Cette tendance est accentuée par la réforme des services incendie et la création des zones de secours dotées de la personnalité juridique.

En matière de charges financières, notons qu'après une baisse due à la renégociation des dettes de très nombreuses communes et à la chute des taux d'intérêt, les dépenses financières, également appelées charges de dette, ont fortement chuté jusqu'en 2011. Depuis lors, nous assistons à une stabilisation des charges.

### Les dépenses ordinaires des communes wallonnes en ventilation économique

Budgets 2020 - Wallonie	En millions EUR	En %
Personnel	2.204	40 %
Transferts	1.727	31,3 %
Fonctionnement	899	16,3 %
Dette	676	12,3 %
Prélèvements fonctionnels	10	0,2 %
Dépenses ordinaires totales	5.515	100 %

Source : Belfius

À côté des dépenses ordinaires, il est important de ne pas oublier les dépenses liées au financement des investissements communaux (les dépenses extraordinaires). On notera d'ailleurs à ce propos que les pouvoirs locaux (dont les communes constituent le maillon principal) sont les plus importants investisseurs publics du pays, concentrant à eux seuls environ 40 % des investissements, et constituent donc un levier économique majeur<sup>2</sup>.

Le financement des investissements des communes wallonnes se décompose comme suit :

Budgets 2020 - Wallonie	En %
Emprunts	58 %
Subsides en capital	38 %
Vente de Patrimoine	4 %
Total	100 %

Source : Belfius

L'emprunt est le moyen de financement le plus utilisé par les communes, en particulier les emprunts directement à charge de la commune. Notons toutefois qu'il a diminué par rapport à 2005 où il représentait 60 % des modes de financement des investissements. En 2014, on remarque que les emprunts ne représentaient plus que 43,6 % du financement des investissements, devançant les subsides en capital. La pondération entre les différents vecteurs de financement peut en effet être influencée par la mise en place de programmes ponctuels de soutien aux investissements communaux.

Rappelons que les emprunts communaux sont régis par le Règlement général de la comptabilité communale (RGCC), dans les articles 25 à 27. De façon générale, il faut savoir que « *sur décision du conseil communal, la commune peut contracter des emprunts pour couvrir le montant des dépenses extraordinaires. Le délai de remboursement des emprunts ne peut excéder la durée d'amortissement des biens pour lesquels ces emprunts ont été contractés (...)* » (RGCC, art. 25).

Les subsides en capital représentent également des montants non négligeables pour les communes réalisant des investissements. La part des subsides est, quant à elle, en forte hausse par rapport aux comptes 2005 où ces derniers représentaient seulement 15,5 % des modes de financement des investissements.

## 2. Les recettes

Afin d'être à même de réaliser leurs différentes missions et donc de subvenir aux diverses dépenses qui découlent de celles-ci, les communes perçoivent plusieurs types de recettes.

<sup>2</sup> Voir fiche 1 du chapitre développement local.

Selon les budgets 2019, les recettes ordinaires des communes wallonnes se montaient à 5.454,8 millions d'euros. En dehors de quelques années particulières, on constate un ralentissement de la croissance des recettes entre la fin des années '90 et le début des années 2000. Ce ralentissement a également été observé au cours de la législature 2007-2012 puisque le taux de croissance annuel moyen des recettes ordinaires entre 2007 et 2012 a été de 3 % contre 4,0 % pour la période 2001-2006.

Ces chiffres restent toutefois assez peu parlants si l'on n'examine pas leur *ventilation économique*.

### Les recettes ordinaires des communes wallonnes en ventilation économique

Budget 2020 - Wallonie	En millions d'euros	En %
Prestations	417,4	7,5 %
Transferts, dont :	4.971	88,9 %
Fiscalité	2.656,7	47,5 %
Fonds	1.375,1	24,6 %
Subsides	939,2	16,8 %
Dette	100,1	1,8 %
Prélèvements fonctionnels	100,1	1,8 %
Total	5.588,6	100 %

Source : Belfius

Il n'y a ici aucune ambiguïté possible. On remarque en effet clairement que ce sont les recettes provenant de la fiscalité, constituées à près de 80 % par les taxes additionnelles, qui constituent la plus grosse source de revenus pour les communes (47,5 %), suivies de loin par les revenus provenant du Fonds des communes (24,6 %) et des subsides (16,8 %). Nous reviendrons par ailleurs plus en détail sur la fiscalité communale et le Fonds des communes. Les subsides sont quant à eux essentiellement liés aux dépenses de fonctionnement et au remboursement d'emprunts et d'intérêts par l'autorité subsidiante. Remarquons que les recettes de dette, également appelées recettes financières, qui reprennent les dividendes des participations dans les intercommunales, sont depuis quelques années relativement faibles. Cette décroissance est largement influencée par le recul structurel des dividendes des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz à la suite des effets de la libéralisation et de la restructuration du secteur de l'énergie.

Cette répartition des recettes n'est pas figée dans le temps. On constate en la matière une lente progression depuis une quarantaine d'années au profit de la fiscalité (passée de 29 % des recettes wallonnes en 1977 à près de 50 % actuellement) et des subsides (de 22 % à 29 % en 2006, avant la suppression de la comptabilisation des subsides liés au personnel enseignant) et au détriment, essentiellement des dotations, dont le Fonds des communes (de 33 % à environ 24 % à l'heure actuelle).

### 3. Une politique maîtrisée - Un budget en équilibre

Si le budget est de fait un instrument prévisionnel de gestion financière et d'affirmation de la politique communale, il peut s'avérer assez éloigné de la réalité pratique à venir. C'est pourquoi il est sans doute intéressant de regarder en parallèle le *budget* proprement dit et les *comptes* budgétaires afférents au même exercice. En effet, les résultats ressortant de ces comptes sont généralement plus favorables du fait de la prudence dont font preuve les gestionnaires locaux dans l'élaboration des budgets.

Pour rappel, un budget n'est qu'une projection financière de la politique prônée au niveau de la commune et pour laquelle le conseil communal approuve un certain nombre d'articles budgétaires. Les montants prévus pour ceux-ci ne représentent donc finalement que le crédit maximum autorisé pour tel ou tel poste.

L'article 7 du Règlement général de la comptabilité communale du 5 juillet 2007 précise que « *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 le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie* ».

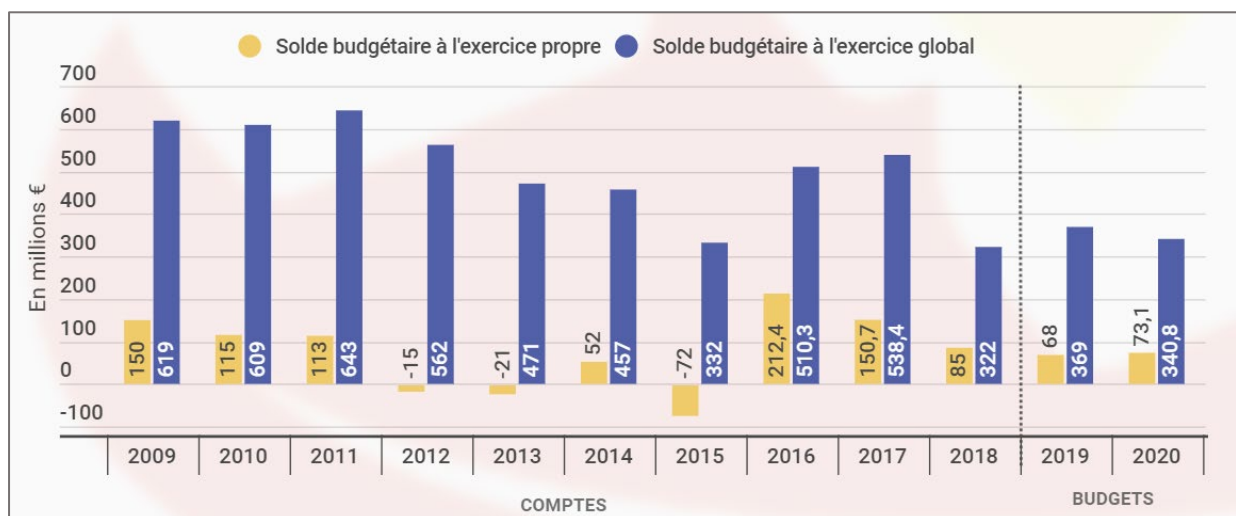
L'évolution dans le temps du solde à l'exercice propre est intéressante à plus d'un titre.

Au niveau de l'analyse macro-économique des finances communales, nous observons que les 262 communes wallonnes dégagent dans leur ensemble un solde budgétaire positif à l'exercice propre depuis l'exercice 2014. Ce changement de tendance fait suite à la recommandation ministérielle (circulaire budgétaire 2013), puis à l'obligation (depuis 2015) de présenter un budget en équilibre à l'exercice propre.

Cependant, même si nous observons un solde budgétaire positif à l'exercice propre globalement stable depuis 2015, auquel contribue le recours autorisé depuis 2014 du crédit spécial de recettes, nous assistons également depuis une décennie à une érosion progressive du solde budgétaire à l'exercice global et par conséquent du « bas de laine » que conservent les communes wallonnes pour faire face à des difficultés financières ou pour financer leurs projets d'investissement<sup>3</sup>. Ainsi, de 2011 à 2018, ce bas de laine a littéralement *fondu de moitié*.

Cette érosion, combinée à un faible niveau d'investissement des communes wallonnes, par ailleurs décroissant, laisse donc penser que les communes utilisent principalement leurs réserves pour maintenir leurs finances à flot. L'inscription aux exercices antérieurs de la cotisation de responsabilisation, cotisation dont le poids augmente chaque année, est un autre facteur qui explique l'érosion progressive de ce solde à l'exercice global.

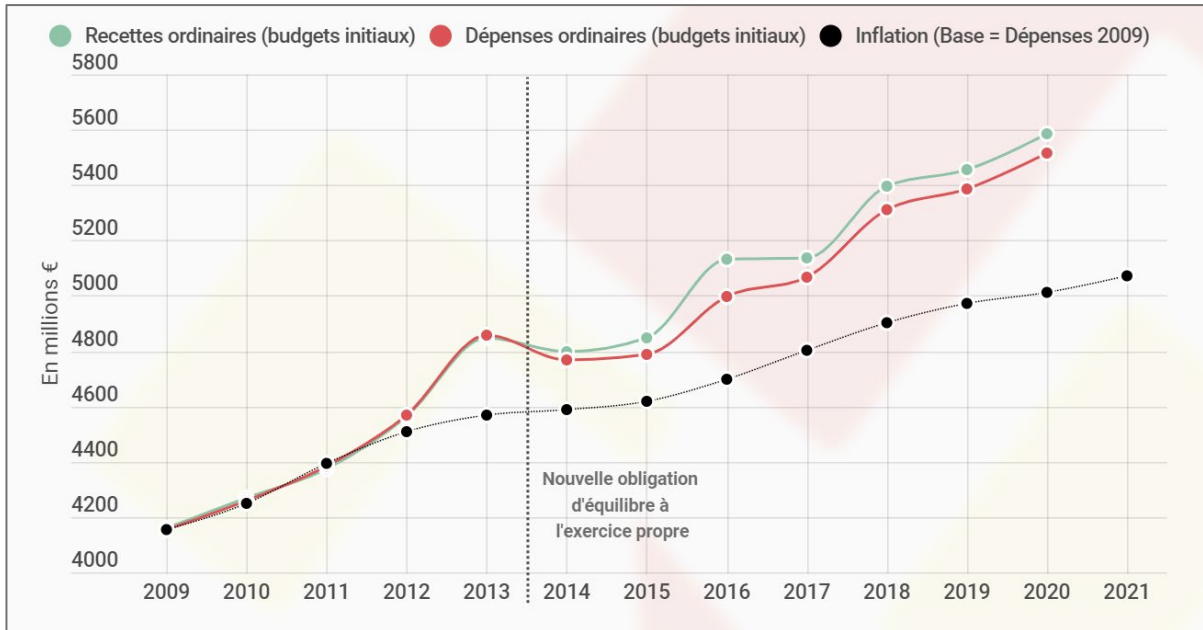
### Évolution du solde à l'exercice propre et à l'exercice global des communes wallonnes



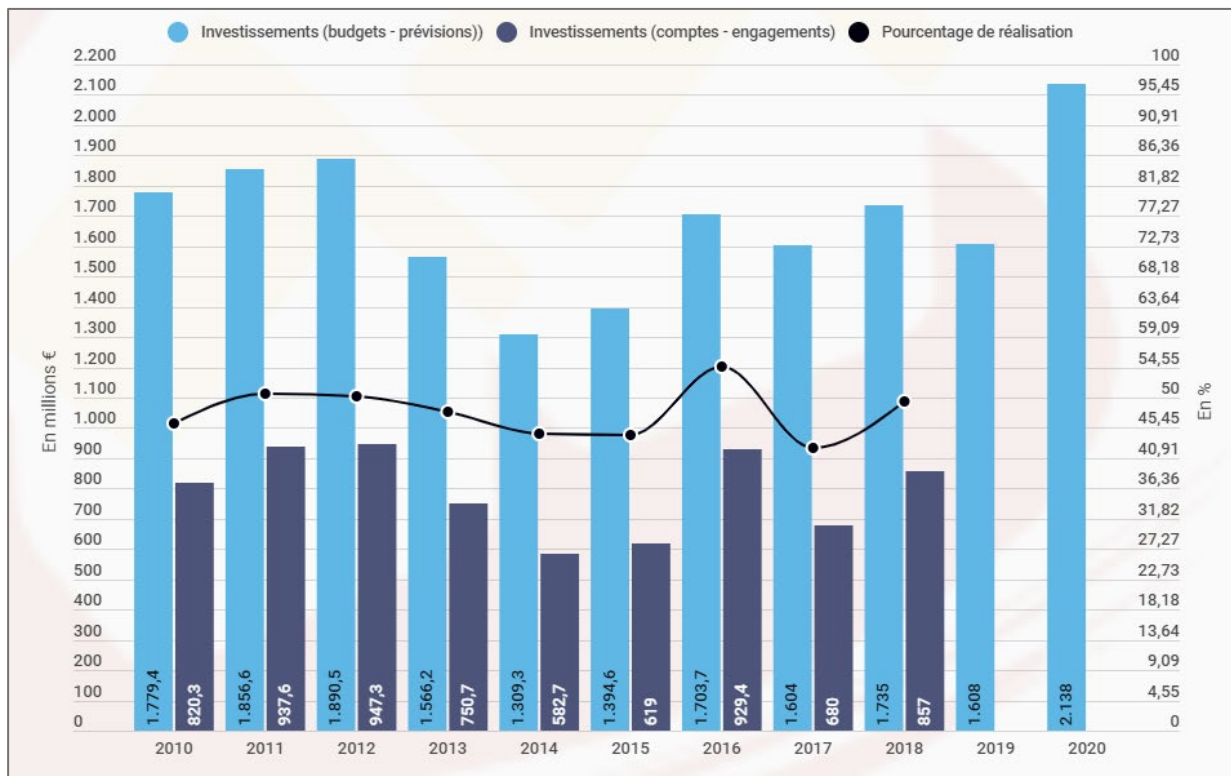
Source : Belfius

Le solde budgétaire exceptionnel dégagé à l'exercice propre en 2016 s'explique par les retards d'enrôlement de l'Impôt des personnes physiques (IPP) rencontrés par le SPF Finances en 2015, et son effet de rattrapage l'année suivante.

<sup>3</sup> Source : Belfius – Comptes annuels (années 2009 à 2018), Budgets (années 2019 à 2020)



Par ailleurs, si nous comparons l'évolution des dépenses à l'ordinaire sur 10 ans avec l'évolution de l'inflation sur la même période, nous observons que celles-ci ont progressé bien plus rapidement. Alors que l'inflation (IPCH – Base 2009 = 100) s'élève à **19,7 %** sur cette période, les dépenses ordinaires ont, quant à elles, progressé de **32,7 %**. En chiffres absolus, cette évolution théorique aurait dû conduire à un montant de dépenses totales s'élevant en 2020 à 5,01 milliards d'euros sous l'effet de l'inflation, toutes choses étant égales par ailleurs. Les dépenses budgétées en 2019 s'élèvent pourtant à plus de 5,515 milliards d'euros, faisant apparaître un « gap » de plus de **500 millions d'euros** de croissance des dépenses indépendamment de l'inflation.



Cette évolution traduit un **accroissement rapide des charges** qui pèsent sur les communes wallonnes, et les contraignent par conséquent à faire évoluer leurs recettes au même rythme pour maintenir un équilibre budgétaire viable.

Bien que de multiples facteurs soient à l'origine de cette situation (augmentation des dépenses, érosion des recettes, évolutions barémiques...), la pression financière qui pèse sur les épaules des communes les pousse à courir après de nouvelles sources de recettes (augmentation de la pression fiscale) ou à reporter leurs investissements. Ces chiffres ne font qu'illustrer le contexte budgétaire compliqué dans lequel évoluent les communes et l'ensemble des pouvoirs locaux.

Sous l'influence de divers facteurs freinant les recettes (libéralisation du secteur énergétique, réformes fiscales, disparition progressive de certaines aides en faveur des communes en difficulté, impacts directs et indirects de la crise économique...) et poussant les dépenses à la hausse (charges imposées sans compensations financières, croissance des besoins des CPAS et des zones de police, surcoûts de l'éclairage public, ...), la situation est de nouveau devenue délicate à partir de 2007, obligeant à diverses interventions (réforme du Fonds des communes, opérations de financement alternatif, ...). Le retour à un solde positif en 2008 s'explique par une certaine reprise de la croissance des recettes, imputable essentiellement à la fiscalité. Parallèlement, la majorité des dépenses sont restées bien maîtrisées.

