

## Finances des Pouvoirs Locaux - Méthodologie

---

<b>1. Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Les finances communales</b> .....	<b>3</b>
2.1. La comptabilité budgétaire .....	3
A. <i>Le service ordinaire</i> .....	4
B. <i>Le service extraordinaire</i> .....	7
2.2. La comptabilité générale .....	9
A. <i>L'endettement</i> .....	9
<b>2. Références</b> .....	<b>11</b>



## 1. Introduction

**L'Institut des Comptes Nationaux (ICN)**, qui établit les statistiques de finances publiques conformes au Système européen des comptes nationaux et régionaux<sup>1</sup> (SEC 2010), publie les statistiques sur les recettes et dépenses de **l'ensemble des administrations locales de Belgique**. Depuis septembre 2013, l'ICN publie également une estimation du solde de financement<sup>2</sup> des administrations locales, par autorité de tutelle et type d'administration (communes, CPAS, ...). L'ICN conseille cependant d'interpréter ces données avec prudence car le taux de couverture des administrations est parfois faible. Ces données, qui ne sont, à ce jour, pas publiées sur le site de l'IBSA, peuvent être consultées via le lien suivant :

<https://www.nbb.be/doc/dq/f/cnap.htm>

**Les Pouvoirs locaux compétents en Région de Bruxelles-Capitale (RBC)** sont des institutions publiques qui jouent un rôle important dans la vie des citoyens bruxellois via la mise en place de mesures d'aide sociale, de santé, de collecte des déchets, de sécurité, de gestion des voiries communales, d'énergie...

En Région de Bruxelles-Capitale, les pouvoirs locaux sont les 19 communes, les 19 Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), les 6 zones de police ainsi que d'autres entités classées dans le secteur public telles que les nombreuses régies et ASBL communales et les intercommunales.

Selon une étude de Belfius sur les finances des pouvoirs locaux<sup>3</sup> à Bruxelles, les communes absorbent plus de la moitié des dépenses des pouvoirs locaux. Nous allons donc, dans un premier temps, nous concentrer sur les finances communales.

Les communes sont les plus petites entités administratives en Belgique. Elles sont un pouvoir subordonné, se trouvant à un niveau inférieur à celui de l'État fédéral, des Communautés et des Régions. Les communes bruxelloises sont autonomes mais soumises à une autorité de tutelle, le Gouvernement régional bruxellois, qui vérifie d'une part qu'elles respectent bien la loi et d'autre part que leurs actions ne violent pas l'intérêt général. Concrètement, cette compétence est exercée par Bruxelles Pouvoirs Locaux, une des six administrations du Service public régional bruxellois (SPRB).

**Bruxelles Pouvoirs Locaux**, qui récolte les documents financiers auprès des 19 communes bruxelloises, fournit les données nécessaires à la confection des tableaux sur les finances communales à l'IBSA.

---

<sup>1</sup> Le SEC 2010 définit au niveau européen les règles de comptabilité nationale à suivre pour fournir une description quantitative cohérente, fiable et comparable des activités économiques des États membres de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Le solde de financement d'une administration publique correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de cette administration. Un solde positif traduit une capacité de financement de l'administration alors qu'un solde négatif traduit un besoin en financement de celle-ci.

<sup>3</sup> Seuls les communes, les CPAS et les zones de police sont considérés.



## 2. Les finances communales

La comptabilité communale est essentiellement régie par le Règlement Général de la Comptabilité Communale (RGCC). La comptabilité communale comprend, depuis 1995, deux piliers complémentaires :

- **La comptabilité budgétaire** qui est une comptabilité en partie simple (enregistrement de l'opération sur un seul compte) des flux annuels de recettes et de dépenses. Elle comprend :
  - o le budget
  - o le compte budgétaire de l'exercice financier, qui correspond à une année civile
- **La comptabilité générale** qui est une comptabilité en partie double (enregistrement de l'opération à la fois au débit du compte recevant les flux et au crédit du compte d'où proviennent les flux). Celle-ci est venue compléter la comptabilité budgétaire en 1995 afin de donner une vision claire de la valorisation du patrimoine et de l'état d'endettement des communes.  
Elle comprend :
  - o Le bilan, décrivant la situation patrimoniale
  - o Le compte de résultat, décrivant le résultat financier

### Lien entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale

Les deux comptabilités coexistant depuis 1995, la même information est injectée dans deux « circuits comptables » différents.

Alors que la comptabilité budgétaire se concentre sur la partie amont des flux financiers (en démarrant de la prévision budgétaire), la comptabilité générale en cible la partie aval (jusqu'à la phase finale du paiement ou de recouvrement).

Sur le plan technique, le lien entre les deux comptabilités se fait via le code économique, au moment où la dépense est imputée ou la recette enregistrée.

Source : Dessoy (2009)

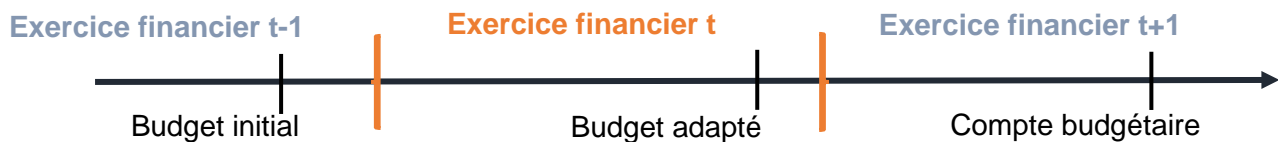
### 2.1. La comptabilité budgétaire

Le **budget** est un document annuel **prévoyant les montants de toutes les recettes pouvant être réalisées et de toutes les dépenses pouvant être engagées** dans l'année. Celui-ci est voté par le Conseil communal et soumis pour approbation à l'autorité de tutelle des communes bruxelloises, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Conseil communal peut apporter des modifications au budget au cours de l'exercice, notamment s'il doit assumer des dépenses imprévues.

Le **compte budgétaire** reflète l'exécution du budget et de ses modifications. Il reprend donc **toutes les recettes et dépenses effectivement réalisées** au cours de l'année considérée.

Contrairement au budget, le compte budgétaire reflète la réalité des recettes et dépenses effectuées au cours de l'année, seuls les chiffres de celui-ci seront donc présentés dans les tableaux sur les finances des pouvoirs locaux bruxellois.

Ci-dessous, une ligne du temps reflétant le moment de publication des documents relatifs à l'exercice financier t :



**Les budgets et comptes budgétaires** ont une structure similaire et sont composés de ce qu'on appelle deux services distincts : le service ordinaire et le service extraordinaire.

### A. Le service ordinaire

**Le service ordinaire** comprend « l'ensemble des recettes et dépenses qui ont lieu au moins une fois au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette »<sup>4</sup>.

Le service ordinaire est composé des recettes et dépenses ordinaires. Celles-ci peuvent être ventilées selon leur nature (classification économique) ainsi que selon leur destination (ou origine) (classification fonctionnelle). Ces classifications sont exposées ci-dessous.

- **Classification économique**

- **Les recettes ordinaires**

<b>Recettes ordinaires</b>	<b>Recettes de transferts (dont l'enseignement subventionné)</b>	Fonds et subsides	Dotation générale aux communes*
			Autres fonds et subsides
		Recettes fiscales**	Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP)
			Taxe additionnelle au précompte immobilier (PRI)
			Autres taxes additionnelles
		Taxes locales	
	Autres transferts		
	<b>Recettes de prestations (produits des ventes de biens, revenus de locations immobilières, intervention des parents dans les frais scolaires (ex. repas et transports), ...)</b>		
	<b>Recettes de dette (intérêts, dividendes et participations)</b>		

<sup>4</sup> Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances communales*.

\***La dotation générale aux communes (DGC)** est un crédit budgétaire alloué chaque année par le Gouvernement de la RBC aux communes bruxelloises afin d'en assurer le financement général. Ce crédit est réparti entre les communes sur base de critères tels que la superficie totale, la croissance de la population sur 10 ans, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus d'un an, le risque de pauvreté, la population scolaire...

\*\***Les recettes fiscales** se composent d'une part des taxes proprement communales et d'autre part des taxes additionnelles sur une sélection d'impôts régionaux ou fédéraux.

**Les taxes proprement communales** sont des taxes dont les éléments (la base de la taxe, le montant de la taxe, les redevables de la taxe...) sont librement déterminés par la commune, bien que soumis au contrôle du Gouvernement régional bruxellois. Ces taxes comprennent notamment les taxes sur les spectacles et divertissements, les taxes sur les entreprises agricoles, industrielles et commerciales et les taxes sur l'occupation du domaine public.

**Les taxes additionnelles**, quant à elles, sont des centimes additionnels établis par les communes sur une sélection d'impôts fédéraux ou régionaux.

« **Les centimes additionnels** sont des impôts communaux sans base propre, dont le montant est fixé sous forme de pourcentage d'un autre impôt et qui sont perçus généralement en même temps et selon les mêmes modalités que l'impôt de base auxquels ils s'ajoutent à charge du citoyen. »

Source : Marcq Benoît (2008)

Les taxes additionnelles établies par les communes bruxelloises sont :

- **La taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP)**, exprimée en pourcentages ;

La taxe additionnelle communale à l'IPP est calculée en appliquant un pourcentage sur l'impôt total, à savoir la somme de l'IPP fédéral et de l'IPP régional.

Exemple : Soit une taxe additionnelle à l'IPP de 6 % pour la commune bruxelloise X. Si l'habitant Y de cette commune doit payer 10 000 euros d'impôts (IPP) à l'État fédéral et à la Région de Bruxelles-Capitale, il devra payer 600 euros supplémentaires à la commune X.

- **La taxe additionnelle au précompte immobilier (PRI)**, exprimée en centimes ;

Exemple : la commune bruxelloise X établit 3 000 centimes additionnels à la taxe régionale au précompte immobilier. Dès lors, pour chaque euro payé par le propriétaire Y à la Région de Bruxelles-Capitale, le propriétaire devra payer 30 euros supplémentaires à la commune X.

- **La taxe additionnelle à la taxe sur les automobiles ;**
- **La taxe additionnelle à la taxe sur les pylônes, antennes et mâts GSM ;**



- La taxe additionnelle à la City Tax (taxe sur les établissements d'hébergement touristique).
- Les dépenses ordinaires

<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>Dépenses de personnel (dont l'enseignement subventionné)</b>	
	<b>Dépenses de fonctionnement (voirie, bâtiments et loyers, frais administratifs...)</b>	
	<b>Dépenses de transferts</b>	Dotations aux zones de police
		Dotations aux zones de CPAS
		Autres transferts (aux hôpitaux publics, ménages, entreprises,...)
<b>Dépenses de dette (remboursement périodique des emprunts, charges financières)</b>		

- Remarques
- La différence entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires est égale au **résultat ordinaire de l'exercice propre**. Celui-ci sera positif si le montant des recettes ordinaires est supérieur à celui des dépenses ordinaires, traduisant une **capacité de financement** des dépenses habituelles et régulières. Dans le cas contraire, le résultat ordinaire de l'exercice propre sera négatif, traduisant un **besoin de financement** de la commune pour exercer ses dépenses habituelles et régulières.
- Comme pointé par Bruxelles Pouvoirs Locaux dans son focus sur l'état des finances des communes bruxelloises, **les mises en non-valeurs** peuvent avoir un réel impact sur le signe du résultat de l'exercice propre. Les mises en non-valeur concernent les créances enregistrées aux exercices précédents mais jamais encaissées et aujourd'hui considérées comme irrécouvrables. Celles-ci sont alors enregistrées dans les transferts (aux entreprises, au ménages...) des dépenses ordinaires de l'exercice et ont donc un impact négatif sur le résultat de l'exercice propre, bien qu'elles ne soient pas directement liées à cet exercice. C'est pourquoi **le résultat ordinaire de l'exercice propre hors non-valeurs** est également intéressant à analyser.
- Le montant transmis par les communautés aux communes pour les dépenses d'**enseignement subventionné** étant un transfert d'argent pour une dépense spécifique, celui-ci n'a pas d'impact sur le résultat ordinaire de l'exercice propre. De ce fait, il est intéressant de procéder à **la ventilation des recettes et dépenses ordinaires hors enseignement subventionné**.

- **Le résultat ordinaire cumulé** est, quant à lui, égal à la somme du résultat ordinaire de l'exercice propre et du résultat ordinaire des exercices antérieurs, augmentée des prélèvements<sup>5</sup> sur les recettes ordinaires et diminuée des prélèvements sur les dépenses ordinaires.

- **Classification fonctionnelle**

**Les recettes et dépenses ordinaires** peuvent également être ventilées par fonction. Cette classification est plus utile pour les dépenses ordinaires que pour les recettes ordinaires car ces dernières sont principalement classées dans la catégorie « recettes non affectées ».

Ci-dessous, une liste des groupes fonctionnels sur base de laquelle sont ventilées les dépenses ordinaires est présentée :

- Administration et services généraux
- Ordre public et sécurité
- Communication et voiries
- Commerce et industrie
- Enseignement
- Éducation populaire et arts
- Cultes
- Sécurité sociale et assistance sociale
- Aide sociale et familiale
- Santé et hygiène
- Logement et urbanisme
- Dépenses non affectées

## B. Le service extraordinaire

**Le service extraordinaire** comprend « l'ensemble des recettes et dépenses qui ont un impact direct et durable sur l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant. Il englobe aussi les prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette »<sup>6</sup>.

Le service extraordinaire comprend les recettes et dépenses extraordinaires. Tout comme pour le service ordinaire, les recettes et dépenses extraordinaires peuvent être ventilées selon leur nature (classification économique) ainsi que selon leur destination (ou origine) (classification fonctionnelle). Ces classifications sont exposées ci-dessous.

---

<sup>5</sup> Les opérations de prélèvement équivalent à des transferts soit entre les services ordinaire et extraordinaire du budget, soit entre le budget et le fonds de réserve du bilan.

<sup>6</sup> Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances communales*.



• **Classification économique**

▪ **Les recettes extraordinaires**

<b>Recettes extraordinaires</b>	<b>Recettes de dette (emprunts)</b>
	<b>Recettes de transferts (subsidés en capital)</b>
	<b>Recettes d'investissements (vente d'actifs)</b>

▪ **Les dépenses extraordinaires**

<b>Dépenses extraordinaires</b>	<b>Dépenses de dette (remboursements anticipés, participations)</b>
	<b>Dépenses de transferts (subsidés en capital)</b>
	<b>Dépenses d'investissements</b>

▪ **Remarques**

- La différence entre les recettes extraordinaires et les dépenses extraordinaires est égale au **résultat extraordinaire de l'exercice propre**. Celui-ci sera positif si le montant des recettes extraordinaires est supérieur à celui des dépenses extraordinaires, traduisant un impact positif sur le patrimoine communal. Dans le cas contraire, le résultat extraordinaire de l'exercice propre sera négatif.
- **Le résultat extraordinaire cumulé** est, quant à lui, égal à la somme du résultat extraordinaire de l'exercice propre et du résultat extraordinaire des exercices antérieurs, augmentée des prélèvements<sup>7</sup> sur les recettes extraordinaires et diminuée des prélèvements sur les dépenses extraordinaires.

• **Classification fonctionnelle**

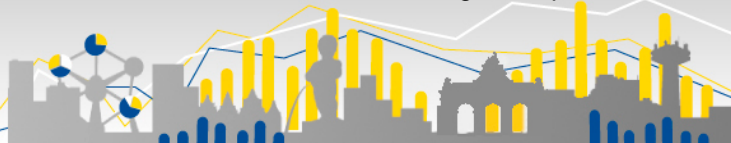
Les recettes et dépenses extraordinaires peuvent également être ventilées selon leur fonction ou tâche. Les dépenses d'investissement, qui représentent la majeure partie des dépenses extraordinaires, sont particulièrement intéressantes à ventiler par fonction.

Les dépenses d'investissement sont ventilées sur base de la même liste de groupes fonctionnels que les dépenses ordinaires.

---

<sup>7</sup> Les opérations de prélèvements équivalent à des transferts soit entre les services ordinaire et extraordinaire du budget, soit entre le budget et le fonds de réserve du bilan.





## 2.2 La comptabilité générale

Comme mentionné plus haut, la **comptabilité générale** est une comptabilité en partie double, déterminant la situation patrimoniale à l'aide du bilan et le résultat financier via le compte de résultat.

### A. L'endettement

L'endettement communal reflète les ressources mises à disposition de la commune par des tiers. Seules les dettes contractées à plus d'un an (VII) et les dettes financières à un an au plus (VIII.a) sont considérées dans l'analyse de l'endettement communal. Ces dernières<sup>8</sup> sont des éléments du passif du bilan, dont le tableau est exposé ci-dessous.

Le **bilan** est un concept de stock, photographiant le patrimoine de la commune au 31 décembre de l'exercice. Il se présente comme suit :

Actif : emploi des ressources financières	Passif : origine des ressources
<b>Actifs immobilisés</b>	<b>Fonds propres : Ressources propres</b>
I Immobilisations incorporelles II Patrimoine immobilier et mobilier III Subsidés d'investissements accordés IV Promesses de subsidés à recevoir, prêts V Immobilisations financières	I Capital (initial) II Résultats capitalisés III Résultats reportés IV Réserves a Fonds de réserve ordinaire b Fonds de réserve extraordinaire V Subsidés d'investissements, dons et legs obtenus VI Provisions pour risques et charges
<b>Actifs circulants</b>	<b>Dettes : Ressources mises à disposition par des tiers</b>
VI Stocks VII Créances à un an au plus VIII Opérations pour compte de tiers IX Comptes financiers X Compte de régularisation et d'attente	VII Dettes à plus d'un an VIII Dettes à un an au plus a Dettes financières b Dettes commerciales c Dettes fiscales, salariales et sociales d Dettes diverses IX Opérations pour compte de tiers X Comptes de régularisation et d'attente
<b>TOTAL DE L'ACTIF</b>	<b>TOTAL DU PASSIF</b>

Liquidité croissante

Exigibilité croissante

<sup>8</sup> Dans le plan comptable communal, ces dettes correspondent aux codes 17XXX et 43XXX.



Source : Dessoy (2009)

Le second document de la comptabilité générale est **le compte de résultat**.

Celui-ci est un concept de flux, reprenant l'ensemble des charges (opérations ayant appauvri la commune) et des produits (opérations ayant enrichi la commune) ayant eu cours lors de l'exercice. Il se présente comme suit :

Charges	Produits
Charges courantes	Produits courants
Résultat courant = Produits courants – charges courantes	
Charges non décaissées	Produits non encaissés
Résultat non décaissé = Produits non encaissés – charges non décaissées	
Charges exceptionnelles	Produits exceptionnels
Résultat exceptionnel = Produits exceptionnels – Charges exceptionnelles	
<b>Résultat de l'exercice = résultat courant + résultat non décaissé + résultat exceptionnel</b>	

Source : Dessoy (2009)



## 2. Références

Belfius (2017), *Les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles – Budgets 2017*. En ligne <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/07/les-finances-des-pouvoirs-locaux-a-bruxelles-budgets-2017.pdf>

Brulocalis, *Les subventions et subsides en faveur des pouvoirs locaux bruxellois*. En ligne [http://www.avcb-vsqb.be/fr/subsides.html?sub\\_id=529](http://www.avcb-vsqb.be/fr/subsides.html?sub_id=529)

Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Les acteurs locaux à Bruxelles*. En ligne <http://pouvoirs-locaux.brussels/acteurs>

Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Finances locales*. En ligne <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/finances>

Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Fiscalité communale*. En ligne <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/fiscalite>

Bruxelles Pouvoirs Locaux (2017), *État des finances des communes bruxelloises 2012-2016*. En ligne <http://pouvoirs-locaux.brussels/fichiers/focus-fr.pdf>

Commission européenne (2013), *Système européen des comptes - SEC 2010*. En ligne <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>

Dessoy Arnaud (2009), *La comptabilité des pouvoirs locaux en Belgique : entre tradition et modernité*, Service Public Fédéral Finances. En ligne [https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb\\_2009\\_Q1f\\_Dessoy.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb_2009_Q1f_Dessoy.pdf)

Marcq Benoît (2008), *Additionnels à l'impôt des personnes physiques. Le législateur au secours des communes*, Brulocalis.

Service Public Fédéral Belge, *Calcul du précompte immobilier*. En ligne [https://www.belgium.be/fr/logement/achat\\_et\\_vente/precompte\\_immobilier/calcul](https://www.belgium.be/fr/logement/achat_et_vente/precompte_immobilier/calcul)

Service Public Fédéral Finances (2017), *Memento fiscal – N°29*. En ligne [https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken\\_SD/FM\\_MF\\_TS\\_StM/MF2017\\_V01\\_complet.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken_SD/FM_MF_TS_StM/MF2017_V01_complet.pdf)