

# Les mécanismes généraux de financement des communes



Centre de Recherche  
en Action publique,  
Intégration et  
Gouvernance

Jean-François  
**HUSSON**

Secrétaire général CRAIG  
Chercheur-associé ULg

# [ Plan général ]

---

- Le secteur local
  - Quel poids ? Quel périmètre ?
  - Quelles finances communales ? Quelles contraintes ?
- Les mécanismes de transferts généraux
  - Le Fonds des communes : d'où vient-il ? Où va-t-il ?  
Comment font les autres ?
- Les subsides
  - Quelle variété ? Quelle liberté ? Quel plus par rapport à un transfert général ?
- Conclusions

# Le secteur local et ses finances

Quel poids ?

Quel périmètre ?

Quelles finances communales ?

Quelles contraintes ?

# [ Quel poids ? Quel périmètre ? ]

## ■ Quel poids ?

- En part des dépenses et recettes publiques (+/- 14%)
- En part de la dette publique (+/- 5%)
- En emplois publics
- En % du PIB (+/- 7%)
- En investissements (+/- 50% des investissements publics)

## ■ Quel périmètre ?

- Secteur administrations publiques ?
- Autres :
  - Sociétés de logement
  - Hôpitaux publics
  - Etablissements des cultes

# Quels finances communales ?

## Approche SEC

- Utilisée dans le cadre des objectifs budgétaires européens : SdF, dette
- Secteur local globalisé
- Règle de gestion
- Budgets locaux agrégés et corrigés + recours à d'autres sources (SPF Finances,...)
- Investissements : valeur de la dépense (!)

## Approche traditionnelle

- Budgets communaux et données Dexia
- Service ordinaire et extraordinaire
- Règle de l'exercice
- Liens : financement des investissements (charges intérêt *et amortissement* dans SO)

# Approche SEC - comptabilité nationale

(admin. locales - 2010 - en millions EUR)

<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>24 741</b>	<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>24 809</b>
Recettes fiscales et parafiscales	8 046	Rémunérations et salaires	13 934
Recettes non fisc. et parafisc.	4 626	Autres dépenses primaires	7 561
Transferts de recettes fiscales	149	<b>Dépenses primaires courantes</b>	<b>21 495</b>
Transferts d'autres adm. publ.	11 920		
		<b>Charges d'intérêt</b>	<b>552</b>
<b>SOLDE (BESOIN) DE FINANCEMENT</b>	<b>- 68</b>	<b>Dépenses en capital</b>	<b>2 761</b>

# Approche traditionnelle

(communes uniquement - 2010 - en millions EUR)

<b>Solde service extraordinaire</b>	<b>p.m.</b>	<b>Solde service ordinaire – exercice global</b>	<b>1 685 (W : 317)</b>
Dépenses extraordinord. (est.)	2 650	Recettes ordinaires	14 064
Recettes extraordinaires (est.)	2 650	Dépenses ordinaires	14 124
<i>dont produits d'emprunt</i>	975	<i>dont personnel et fonctionnement</i>	8092
		<b>Solde (déficit) exercice propre</b>	<b>-63 (W : 7)</b>
		Résultat exercices antérieurs et prélèvements	1748

# [ Contraintes / encadrement ]

- Exigences d'équilibre
  - Equilibre du SO, sans recours à l'emprunt (mais avec dépenses ordinaires de dette)
  - Equilibre du SE, avec recours à l'emprunt.
  - Règle (d'or) : on n'emprunte que pour investir.
- Tiers boni
- Tutelle (budgets, comptes, pers., taxes,...)
- Plans de gestion (interv. CRAC)

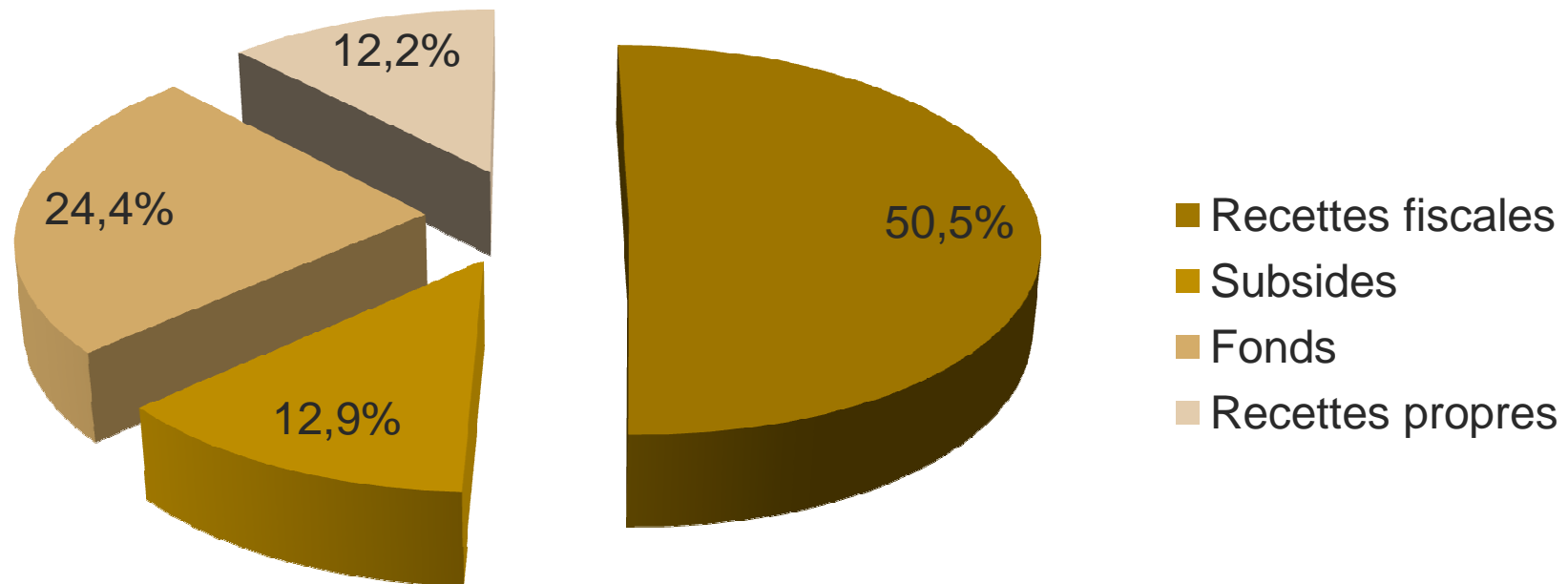
# Les mécanismes de transferts généraux

## Le Fonds des communes :

- D'où vient-il ?
- Où va-t-il ?
- Mais comment font les autres ?

# [ FC et subsides dans les RO ]

- Structure des recettes ordinaires (situation belge globale, 2010, en % - attention aux variations régionales)



# [ FC - Historique - 1 ]

---

- Création en 1860 pour compenser les pertes de recettes communales (abolition des droits d'octroi)
  - Répartition en fonction des recettes perdues et *pas des besoins*
- Apparition de la population comme critère de répartition : fin du 19<sup>ème</sup> s.
  - Fonds Spécial (besoins réels des communes en difficulté) : 1889

# [ FC - Historique - 2 ]

---

- Missions et besoins de + en + pris en compte par réformes ultérieures :
  - Dépenses pour enseignement professionnel et assistance publique (1922)
  - Répartition en fonction des besoins financiers constatés : voirie, charge nette instruction, dette (1948)
  - Indicateurs divers (1964).

# [ FC - Historique - 3 ]

---

- A voir aussi :
  - Conditions fiscales (L. 1931 et 1948)
  - Catégories de communes (1964 : Fonds A – grandes villes)
  - Garantie de part minimale (dès 1860)
  - Divers Fonds « spéciaux » ou parallèles, destinés principalement aux communes « fiscalement pauvres »
  - Problème de la dotation

# [ FC - Part relative - 1 ]

- Importance du FC dans les recettes ordinaires des communes
  - 1976 : 32% (maintenu jusqu'en 1981)
  - 1982 : +/- 30%
  - 1985-86 : 25-26%
  - Années 1990 - 2000 : 20-22%
  - Budgets 2010 : 24,4% (57,3% des transferts en Wallonie contre 65,5% au niveau belge)

# [ FC - Part relative - 2 ]

---

- Baisse de la part relative du FC :
  - recours à la fiscalité locale
  - davantage de transferts spécifiques (RW, RBC) :
    - Nombreuses petites AB (2x plus en 2000 qu'en 1994)
    - Cofinancements européens
    - Aspect incitatif ?
    - Effet de levier ?
    - Incitation à dépense ?

# [ Encadrement international ]

- Charte de l'autonomie locale (1985 – décret PW du 14/12/2000) – art. 9
  - « 6. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement des projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence ».
  - *Débat autonomie / contrôle*

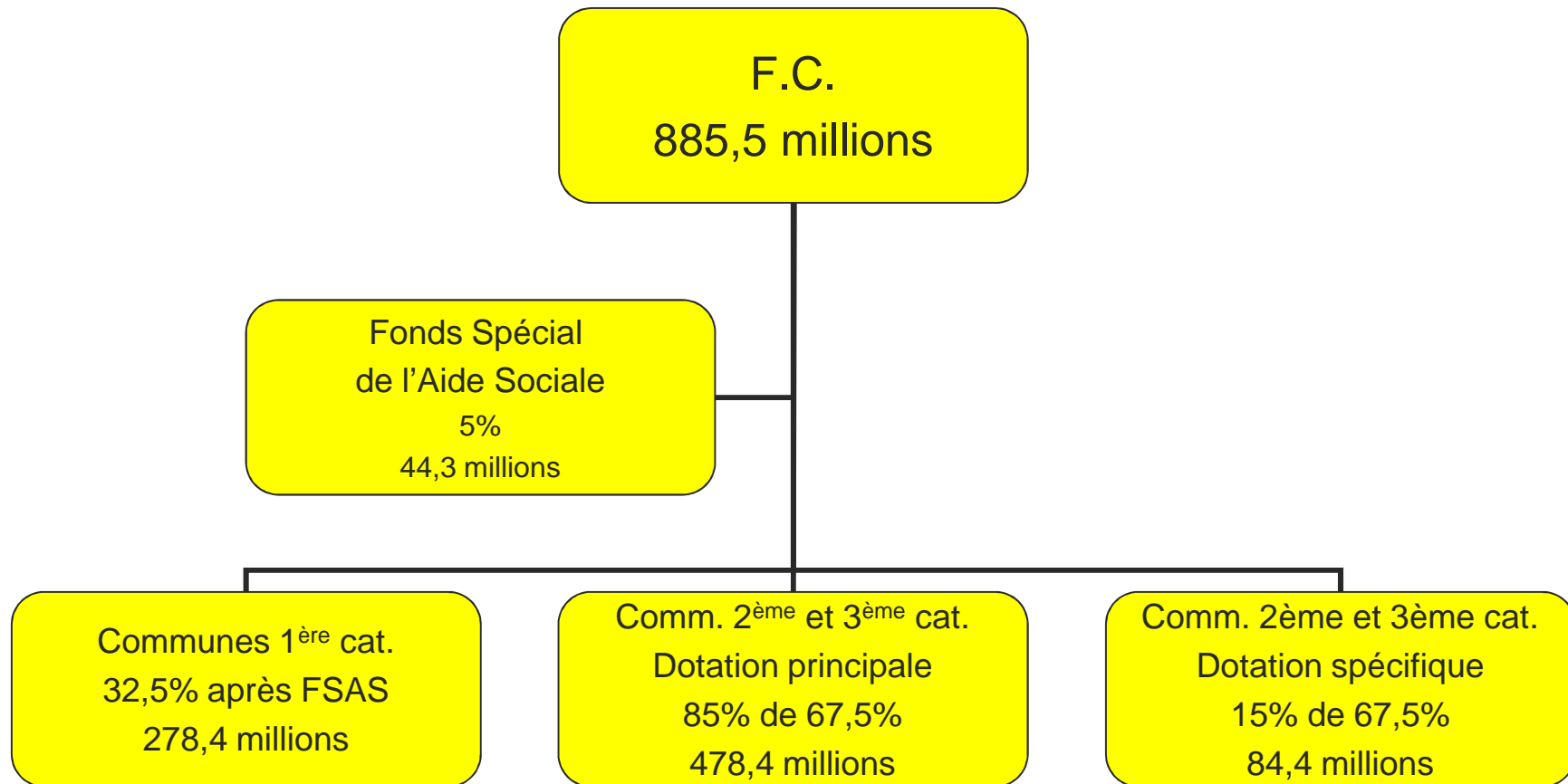
# Enjeux d'un système de transfert (général) - 1

- Différences entre communes en matière de recettes propres
  - Niveau de revenu des contribuables
  - Implantations industrielles
  - Patrimoine / ressources naturelles
  - Résidents étrangers

# Enjeux d'un système de transfert (général) - 2

- Différences entre communes en matière de dépenses (sociales, scolaires, culturelles,...)
  - Caractéristiques socio-démographiques habitants
  - Services rendus aux non-résidents
- Quelles préférences des autorités supérieures ?
  - Fiscalité
  - Politiques

# [ Dispositif avant réforme - 1 ]



# [ Dispositif avant réforme - 2 ]

- Quotient/coefficient fiscal pour catégories 2 et 3 :

$\Sigma$  par hab. des redevances et impôts communaux – add. IPP  
rendement par hab. 1% additionnels IPP

- Complexité et caractère aberrant des tranches de la dotation spécifiques (not. pertes d'emploi).

# [ Dispositif avant réforme - 3 ]

- Grande variabilité des quotes-parts (dotations générale et spécifique)
- Incitation à augmenter additionnels au Pr.I. et fiscalité locale autonome
- Débat Liège-Charleroi (« métropoles ») vs Namur, Mons,... (« grandes villes »)
- Catégories 2 (et 3) hétéroclites.

# Dispositif avant réforme - 4

Part	% du FC	Montant	Nbre comm.	Min.	Max.	Moyenne
<b>1ère catégorie</b>	<b>32,50%</b>	<b>278.371.284</b>	<b>2</b>			
Pop. 2 et 3ème c	10,02%	83.576.300	251			
St. Ling	0,10%	844.205				
2ème catég	17,55%	146.328.875	21			
3ème catég	29,70%	247.633.481	230			
<b>D.P. 2-3e cat.</b>	<b>57,38%</b>	<b>478.382.861</b>				
Namur Cap.	0,16%	1.350.728	1	1.350.728	1.350.728	1.350.728
Voirie	0,72%	5.965.716	251	4.143	146.021	23.768
Incendie	0,95%	7.879.247	65	0	1.901.956	121.219
Fin. Obérées	1,22%	10.130.461				
<b>Tranche A</b>	<b>3,04%</b>	<b>25.326.151</b>				
Sécurité	0,68%	5.628.034	251	4.107	243.253	22.422
Educ. jeunesse	1,69%	14.070.084	251	1.701	404.974	56.056
<b>Tranche B</b>	<b>2,36%</b>	<b>19.698.118</b>				
Perte d'emploi	0,86%	7.203.883	83	0	567.766	86.794
CCI	1,45%	12.072.132	54	0	655.627	223.558
Minimexés	0,97%	8.048.088	27	0	1.350.227	298.077
Rev. Faibles	0,48%	4.024.044	136	0	80.503	29.589
Log. Sociaux	0,97%	8.048.088	166	0	558.210	48.482
<b>Tranche C</b>	<b>4,73%</b>	<b>39.396.236</b>				
<b>D.S. 2-3e cat.</b>	<b>10,13%</b>	<b>84.420.505</b>				
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>841.174.650</b>				22

# [ Vers une réforme ]

---

- Réforme envisagée depuis... 1990.
- Projet de Ch. Michel puis W. Borsus
- Initiative de Ph. Courard (Observatoire des Finances Locales) et travaux Commission Affaires intérieures
- Caractère sensible du dossier, études en « grand secret » et intercabinets
- Projet Courard et décret de juillet 2008

# [ Le décret du 15/7/2008 - 1 ]

Dotation	Poids	Indicateurs
Péréquation fiscale	30%	Additionnels IPP : 22% ; Additionnels Pr.I. 8% (Potentiel t Région – potentiel t cne) x tx add cne x pop.
Externalités	53%	Dép. normées : $[-243\,985,9 + (794,5123 \times \text{pop.}) + (0,005604 \times \text{pop.} \times \text{pop.}) \times (\text{tx IPP cne}/\text{tx IPP RW moyen}) \times (\text{tx PrI cne}/\text{tx PrI RW moyen})$
Logements publics ou subventionnés	7%	Tranche stocks : 3,5% -> 6% (2018) Tranche bonus : 3,5% -> 1% (2018)
Densité de population	5,5%	Pr communes avec densité < moyenne RW.
Chefs lieux arrond. et prov.	4,5%	Pop. arrond./Pop. RW Pop. prov./Pop. RW

# [ Le décret du 15/7/2008 - 2 ]

- Des mérites (outre exister...)
  - Fin des catégories et dotations spécifiques
  - Prise en compte des externalités
  - Intégration anciennes aides ponctuelles
- Des questions
  - Incitation de la fiscalité à la hausse ?
  - Questions sur « externalités » (petits centres ?)
  - Simplification ? Compréhension ? Stabilité ?
  - Mise en œuvre en 20 ans (5% / an)

# [ Flandre - décret de 2002 - 1 ]

- Objectifs principaux
  - Simplification de la réglementation
  - Gestion de trésorerie plus avantageuse
  - Constitution de groupes de communes largement inspirés des clusters de Dexia
- Axe principal
  - Rassembler dans un seul Fonds l'ancien FC, le Sociaal Impulsfonds et l'Invertseringsfonds

# [ Flandre – décret de 2002 - 2 ]

- **Indexation** : indice des prix à la consommation, majoré par la croissance réelle estimée du RNB de l'année budgétaire
- **Liquidation** : tranches trimestrielles de 25% (avec régularisation ultérieure)
- **Regroupements de communes**
  - Maintien des enveloppes par catégories
  - Certaines catégories = liste nominative
  - Généralement basé sur clusters de Dexia

# [ Flandre - décret de 2002 - 3 ]

## ■ Répartition

### ○ Villes centres / c. côtières : 40,8%

#### ■ Nombre d'habitants

(par enveloppe : communes > 200 000 hab. : 30 % ;  
communes 100 000 à 200 000 Hab. : 1,6 % ;  
Turnhout, Roselaere, Genk,... (10) : 6,2% ; Aarschot,  
Deinze, ... (21) : 2% ; communes côtières : 1%)

### ○ Fonctions de centres : 8%

#### ■ 4% pop. active occupée dans la commune

#### ■ 4% élèves/étudiants suivant enseignement

# [ Flandre - décret de 2002 – 4 ]

- Pauvreté fiscale : 30,2%
  - 19% prop. inverse du produit de l'IPP (hors add.)
  - 11,2 prop. inverse du RC imposable global
  - *NB : du produit vers la base !*
- Espaces verts : 6%
- Critères sociaux : 15%
  - VIPO hors minimexés : 1%
  - Chômeurs infrascolarisés : 4%
  - Naissances dans familles favorisées : 3%
  - Occupants appartements sociaux : 3%
  - Minimexés : 4%

# [ RBC - ordonnance de 1998 - 1 ]

- Trois dotations
  - Dotation de base : 8%
  - Dotation recettes : 42%
  - Dotation dépenses : 50%
  - NB : lien avec investissements
- Dotation de base
  - 80% selon le nombre d'habitants
  - 20% selon la superficie

# [ RBC - ordonnance de 1998 - 2 ]

- Dotation recettes : 42%
  - 66,6% entre communes dont recette moyenne par hab. des add. IPP (au taux moyen des communes RBC) < 150% moyenne des recettes par hab.
  - 33,3% entre communes dont recette moyenne par hab. des add. Pr.I. (tx moy. RBC) < 150% moyenne des rec. par hab.
  - au prorata de l'écart x nombre hab.
  - *NB : moyenne sur 5 ans*

# [ RBC - ordonnance de 1998 - 3 ]

- Dotation dépenses : 50%
  - 10% « éducation-jeunesse »
    - 50% élèves inscrits enseignement communal
    - 25% élèves enseignement promotion sociale et artistique organisé par la commune
    - 12,5% élèves ens. non communal (incl. sup. non univ.)
    - 12,5% capacité d'accueil crèches communales
  - 30% entre communes dont densité > moyen.
  - 20% nombre chômeurs > 1 an
  - 20% nombre minimexés et bénéficiaires aide sociale
  - 20% superficie territoire communal dans espace de développement renforcé du PRD

# [ Comparaison - 1 ]

- Péréquation fiscale
  - Neutralité par rapport aux choix fiscaux de la commune (taux, bases, fiscalité autonome)
  - Légère pénalisation (garantie, moyenne) si taux inférieurs
  - Prise en compte (in)directe du rendement des add. IPP et Pr.I.
  - Efficacité de la péréquation ?

# [ Comparaison - 2 ]

---

- Centralité
  - Prise en compte R. FI. + indicateurs en RBC
  - Prise en compte depuis 2008 en RW
- Indicateurs sociaux, surtout en RW
- Priorités régionales
  - Espaces verts, PRD, ...
  - Fiscalité

# Les subsides

Quelle variété ?

Quelle liberté ?

Quel plus par rapport à un  
transfert général ?

# [ Subsidies ]

---

- Affectés, mais dans mesure variable
- % plus important en Wallonie
- Trois grands types
  - Basé sur une formule de répartition ou un « coût par unité »
  - Les travaux subsidiés
  - Sur base de projets

# Formule ou « coût à l'unité »

- Transferts fédéraux aux zones de police :
  - « norme KUL » (débat)
- Transferts aux CPAS :
  - Montant par catégorie de bénéficiaires, modulé par nombre de bénéficiaires
- Aides publiques à l'emploi (APE) :
  - $q$  (points selon formule)  $\times$   $p$  (EUR)
- Subsides de la FWB pour l'enseignement :
  - Subvention-traitements
  - Subvention de fonctionnement en fonction du nombre d'élèves par catégorie.

# [ Police : norme KUL ]

Montant découlant d'une régression reposant sur 14 variables sont :

- 1) Le degré d'équipement,
- 2) La population totale de la commune à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1999,
- 3) La superficie totale de la commune à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1999;
- 4) Le nombre d'habitants de plus de 65 ans au sein de la commune,
- 5) Le nombre de bénéficiaires du minimum vital et le nombre de chômeurs complets indemnisés et demandeurs d'emploi,
- 6) Le nombre d'employés dans l'horeca,
- 7) Le nombre de nuitées,
- 8) Le nombre de cambriolages dans les habitations, de vols de ou dans voitures et le nombre de faits de violence hors famille (faits criminels),
- 9) Le nombre de changements d'adresse dans la commune et le nombre d'immigrations,
- 10) La capacité pénitentiaire,
- 11) Le nombre d'accidents de la circulation avec morts ou blessés,
- 12) Le revenu cadastral perçu par la commune, exprimé par hectare de superficie bâtie,
- 13) Le pourcentage d'habitations de faible confort,
- 14) Le revenu net imposable moyen en milliers de francs.

# Critères pour emplois APE

Critères d'attribution des points :	Pouvoirs locaux :	Poids des critères
1.Le nombre d'habitants <sup>13</sup>	Communes	11,8204 %
2.Le nombre de chômeurs complets indemnisés <sup>14</sup>	Communes	26,7813 %
3.Le nombre d'agents <sup>15</sup>	Communes - CPAS	13,6863 %
4.Le kilométrage de voirie communale <sup>16</sup>	Communes	8,8849 %
5.Le nombre de bénéficiaires du minimex et de l'aide sociale <sup>17</sup>	CPAS	6,0422 %
6.Le nombre de travailleurs sociaux <sup>18</sup>	Communes - CPAS	6,0422 %
7.Le nombre de repas servis à domicile <sup>19</sup>	Communes - CPAS	3,3245 %
8.Le nombre d'heures de travail prestées par les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées <sup>20</sup>	Communes - CPAS	9,8201 %
9.Le nombre de lits dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins <sup>21</sup>	Communes - CPAS	1,5109 %
10.Le nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance <sup>22</sup>	Communes - CPAS	1,5109 %
11.La mise en œuvre de plans sociaux intégrés et de contrats de prévention et de sécurité <sup>23</sup>	Communes	1,5109 %
12.L'adhésion au Plan Communal pour l'Emploi <sup>24</sup>	Communes	9,0654 %

# Subvention de fonctionnement pour l'enseignement communal

<i>Type d'enseignement</i>	<i>Hors encadrement différencié</i>	<i>Encadrement différencié</i>
élève de l'enseignement maternel ordinaire	391,19 €;	405,89 €
élève de l'enseignement primaire ordinaire	479,88 €;	498,36 €
élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 2, 3 ou 5	461,41 €;	
élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 6 ou 7	477,03 €;	
élève de l'enseignement maternel spécialisé de type 4	539,37 €;	
élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 1, 2, 3, 5 ou 8	640,90 €;	
élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 6 ou 7	671,57 €;	
élève de l'enseignement primaire spécialisé de type 4	732,87 €;	
élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 1, 2, 3 ou 5	1.478,67 €;	
élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 6 ou 7	1.787,46 €;	
élève de l'enseignement secondaire spécialisé de type 4	1.731,67 €.	

# [ Investissements - 1 ]

---

- La RW intervient dans le coût d'un certain nombre d'investissements communaux.
- Cela se traduit par des recettes de transfert dans le service extraordinaire.
- La commune doit financer le solde par autofinancement ou recours à l'emprunt.
- Enjeu : objectivation de la répartition; conciliation de l'autonomie communale et des priorités régionales.

# Investissements - 2

- Basé sur une formule propre (Flandre 1990) ou la clé du FC (droits de tirage en RBC)
- Intégré dans le FC en Flandre
- Plans triennaux (projets) en Wallonie
  - Positionnements de l'UVCW en faveur de droits de tirage
  - Pas mis en œuvre mais davantage de transparence dans l'attribution

# [ Autres subsides ]

---

- Grand nombre de subsides d'ampleur faible ou limitée, récurrents ou one shot, dispositifs divers
- Quel effet de levier ?
- Quelle transparence ? Limitée mais s'améliore
- Quelle équité ?



En conclusion

# [ Des inégalités d'importance ]

- Beaucoup d'inégalités
  - Recettes fiscales
  - Besoins de la population
  - Non résidents
  - Etc.
- Les transferts (Fonds et subsides) corrigent-ils ces inégalités ?
  - Absence de travaux sur le sujet

# [ Des marges de manoeuvre ? ]

- Oui mais encadrées...
  - circulaire budgétaire
  - interdictions de taxer certaines bases
  - dépenses préexistantes (ex. personnel)
- Oui mais absorbées par...
  - transfert charges insuffisamment financés
  - impact d'évènements extérieurs (fermeture d'entreprise, vieillissement,...)
- Quid articulation avec politiques Régions / Communautés ?

# Des marges de manoeuvre ?

- Suivi minutieux des recettes/dépenses
  - enrôlement rapide, recouvrement
  - cibler/évaluer les dépenses
- Synergies
  - autres communes, CPAS, FE, ZP,...
- Fiscalité locale ?
  - Logements abandonnés, night shops,...
- Redevances ?
- Chasse aux subsides ? à l'habitant ?

# [ En savoir plus ]

- Site du CRAIG : <http://www.centre-craig.org>
  - Rubrique « Gouvernance et finances locales » et newsletter
- Belfius :  
<https://www.belfius.be/publicsocial/FR/NotreSecteur/Expertise/Etudes/index.aspx>
- Union des Villes et Communes de Wallonie :  
<http://www.uvcw.be>
- SPW – le financement de la commune :  
<http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/930>



Centre de Recherche  
en Action publique,  
Intégration et  
Gouvernance