

**Finances communales :
divergences régionales et tendances d'évolution ?**

*Arnaud Dessoy et Webster Rombouts **

* Analystes au service Research – Finances locales et fédérales de Dexia Banque Belgique

ABSTRACT

Since a couple of years the municipalities are facing a series of important developments of the framework conditions in which they have to operate. These developments and shifts are not without consequences for their budgets. It is in this context that Dexia Bank has carried out a detailed analysis of the finances of the municipalities.

This assessment represents a photography of the situation of the Belgian municipalities and highlights diverging and converging developments in their receipts and expenditures.

KEYWORDS: finances of local authorities, public finance

JEL CLASSIFICATION: H71, H72

Depuis quelques années, les communes doivent faire face à une série d'importants changements de l'environnement dans lequel elles évoluent. Ces évolutions et mutations ne sont pas sans conséquences pour les budgets communaux. C'est dans ce contexte que Dexia Banque a procédé à une analyse détaillée des finances communales. Ce bilan financier offre une photographie de la situation des communes belges et met en évidence les convergences et divergences régionales de l'évolution de leurs dépenses et de leurs recettes.

Un poids financier prépondérant au sein du secteur local

En Belgique, les communes jouent un rôle primordial dans l'économie locale. En effet, pour l'exercice budgétaire 2003, les dépenses ordinaires des 589 communes belges étaient de loin les plus importantes par rapport aux autres entités administratives locales avec un montant de quelques EUR 12 milliards (représentant 4,4 % du PIB), soit environ EUR 1 200 par habitant. Dans une plus faible mesure, les 589 CPAS totalisaient un montant de quelques EUR 5 milliards (ou 1,8 % du PIB), soit EUR 450 par habitant. Les 196 zones de police et les 10 provinces atteignaient chacune un niveau de dépenses ordinaires d'environ EUR 2 milliards (ou 0,7 % du PIB), soit EUR 190 par habitant. Au total, le secteur local, mis à part les intercommunales, avec un ensemble de 1 384 entités administratives, affichait un niveau de dépenses ordinaires d'un montant de quelques EUR 21 milliards (ou 7,8 % du PIB), soit EUR 2 030 par habitant.

De leur côté, les 235 intercommunales ont aussi un niveau de « dépenses » élevé. Leurs charges courantes (c'est-à-dire les charges d'exploitation augmentées des charges financières) sont en effet évaluées à quelque EUR 8 milliards (ou 2,9 % du PIB), soit EUR 830 par habitant.

L'importance des 589 communes belges dans le secteur local (hors intercommunales) peut aussi être mise en évidence par le poids des communes dans l'investissement et la dette à long terme (pour investissements) du secteur local.

En 2003, pour l'ensemble du secteur local hors intercommunales, le niveau des investissements était de l'ordre de EUR 2 milliards (ou 0,7 % du PIB). La ventilation des investissements locaux par catégorie d'administration montre que ce sont essentiellement les communes qui dominent par leur poids dans le total des investissements locaux. En effet, les communes belges représentaient en 2003 le plus gros investisseur du secteur local avec une part de 67,2 % dans le total des investissements. Les CPAS réalisaient quant à eux une part de 16,7 %. Les provinces étaient le troisième plus gros investisseur local avec 14,5 % des investissements locaux. Les zones de police et les organes locaux divers ne représentaient qu'une très faible part (respectivement 1,2 % et 0,4 %).

En 2003, le niveau de la dette à long terme du secteur local (hors intercommunales) atteignait un montant de EUR 11,7 milliards (ou 4,3 % du PIB). En regard de la ventilation de la dette entre les différentes catégories d'administration, il apparaît qu'en 2003, les communes représentaient le poids le plus important (soit 74,6 %) dans la dette à long terme du secteur local. Les CPAS étaient la deuxième entité de poids important avec 15,1 %, suivis par les provinces avec 9,2 % des dettes à long terme. Les zones de police et les organes locaux divers se caractérisaient par un très faible volume dans l'endettement à long terme du secteur local, respectivement 0,8 % et 0,3 %.

Sources et méthode d'analyse

Dans cet article, le cadre de l'analyse des finances communales s'effectue à partir de données financières récoltées et traitées par Dexia Banque, grâce à la précieuse collaboration des administrations communales. Ces données sont issues de documents financiers (budgets et comptes budgétaires) ainsi que d'une enquête portant sur les budgets 2004. Les tableaux et graphiques repris dans cet article se basent essentiellement sur ces données. La partie qui se rapporte à l'analyse des pensions du personnel nommé des administrations locales se base quant à elle principalement sur des données extraites du Rapport Annuel 2003 de l'Office National à la Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL).

Pour l'exercice budgétaire 2003, 585 communes nous avaient transmis leur budget initial. Les quatre budgets manquant ont fait l'objet d'une extrapolation. En ce qui concerne l'année 2004, sur les 589 formulaires d'enquête envoyés, 487 communes, représentant 89,1 % de la population belge, ont retourné le questionnaire complété. Les 102 communes qui n'ont pas répondu à cette enquête ont fait l'objet d'une extrapolation.

Il faut aussi remarquer que l'analyse des entités communales peut être exécutée en regard des Régions auxquelles les communes appartiennent. De nombreuses différences interrégionales sont à constater. En effet, les 308 communes de la Région flamande représentent à elles seules 57,9 % de la population totale belge et réalisent un montant de dépenses ordinaires de l'ordre de EUR 1 179 par habitant, soit 54,2 % des EUR 13 043 millions de dépenses ordinaires du Royaume (Tableau 1).

Tableau 1 Différences interrégionales

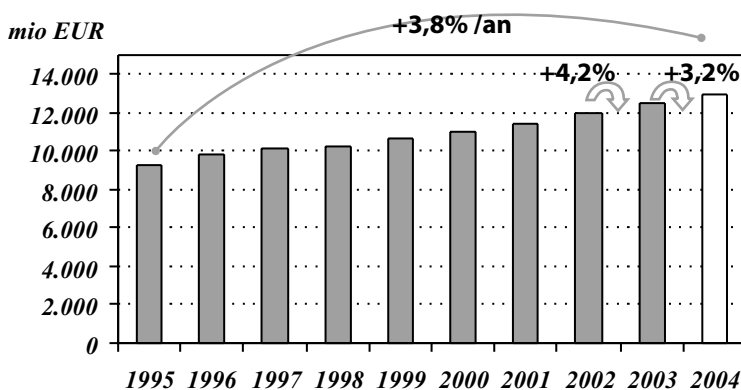
	Nombre de communes	Part dans la population total (en %)	Part dans le total des dépenses ordinaires (en %)
Flandre	308	57,9	54,2
Wallonie	262	32,5	32,7
Bruxelles	19	9,6	13,1

De son côté, la Wallonie avec ses 262 communes regroupe 32,5% de la population totale belge pour un montant de dépenses ordinaires de EUR 1 269 par habitant, soit 32,7 % du total des dépenses ordinaires du Royaume. Les 19 communes de la Région bruxelloise rassemblent 9,6 % de la population totale belge et possèdent un niveau de dépenses ordinaires de EUR 1 721 par habitant, soit 13,1 % des dépenses ordinaires totales.

1. Des recettes suffisantes ?

Pour l'exercice 2003, l'ensemble des communes belges avait inscrit au budget initial un montant de recettes ordinaires de l'ordre de EUR 12 527 millions, soit EUR 1 210 par habitant. Par rapport à 2002, ces recettes avaient augmenté de +4,2 % en 2003 et ce dans un mouvement de maintien de la dynamique de croissance. Au regard de l'enquête réalisée par Dexia Banque concernant les recettes communales pour 2004, il apparaît que les recettes ordinaires connaîtraient une croissance de l'ordre de +3,2 % par rapport à 2003. De plus, le Graphique 1 illustre que l'évolution prévue pour 2004 devrait être inférieure au niveau de croissance moyen pour la période 1995-2003 (soit +3,8 %).

Graphique 1 : Evolution du niveau des recettes ordinaires des communes belges de 1995 à 2004
(en millions d'EUR)



Le rythme de l'évolution des recettes ordinaires diffère de manière sensible entre les Régions. En 2003, le niveau des recettes des communes de la Région flamande (EUR 1 145 par habitant) était beaucoup plus faible en comparaison avec les EUR 1 198 et EUR 1 633 par habitant de la Wallonie et de la Région bruxelloise. Selon nos estimations pour 2004, la Flandre subirait un sérieux recul de croissance des recettes ordinaires. Après avoir enregistré un niveau de croissance de l'ordre de +7,0 % et +4,1 % en 2002 et 2003, le niveau ne serait plus que de +1,5 % pour l'exercice 2004. Cette situation serait essentiellement due à la perte de dividendes née de l'ouverture totale des marchés de l'énergie en Flandre depuis le 1^{er} juillet 2003 (cf. infra).

De leur côté, les communes wallonnes budgèteraient une augmentation de leurs recettes de +5,9 % pour 2004. L'évolution wallonne reposerait surtout sur un accroissement des subsides (Plan Tonus) et, dans une moindre mesure, de certaines recettes comme celles liées à la redevance pour occupation du domaine public : redevance instaurée en vue de compenser la perte de dividendes née de la libéralisation du marché de l'énergie. Il faut toutefois noter qu'à l'heure actuelle, la libéralisation du marché de l'énergie n'est pas aussi avancée qu'en Flandre.

A Bruxelles, les communes bénéficieraient d'une croissance de +3,7 % pour 2004. Ce serait les recettes issues de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et les recettes de subsides qui augmenteraient le plus.

La ventilation économique des recettes ordinaires permet d'affiner l'analyse des éléments à l'origine de ces écarts interrégionaux.

Ventilation économique des recettes ordinaires

Figure 1 Ventilation économique des recettes ordinaires		
Prestations		
Transferts		
	Fonds Fiscalité	Fonds des communes, Stedenfonds taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques centimes additionnels au précompte immobilier autres impôts
	Autres transferts	subsidés personnel enseignant, Elia, autres
Recettes de dette		
	Dividendes Autres	holding communal, électricité et gaz (intercommunales)

Cette ventilation des «ressources» se compose de trois grands groupes : les recettes de transferts, de dette et de prestations.

1.1 Les recettes de transferts

Les transferts forment de loin la partie la plus importante des recettes ordinaires. En 2003, les recettes ordinaires étaient constituées à hauteur de 87,6 % de transferts. Ceux-ci étaient budgétisés pour un montant de EUR 10 979 millions. Par rapport à l'exercice de 2002, les transferts avaient augmenté de +6,3 % en 2003 mais de façon différente selon les Régions (+7,4 % en Flandre contre +5,4 % en Wallonie et +4,5 % à Bruxelles).

Les recettes de transferts peuvent être subdivisées en trois sous-catégories: les recettes fiscales, les recettes de fonds et les subsides, qui constituent respectivement 52 %, 24 % et 24 % du total des recettes de transferts.

1.1.1 Les recettes fiscales

La source principale des revenus des communes est constituée d'une multitude de recettes fiscales. Ces dernières peuvent-être regroupées en deux groupes : les taxes additionnelles aux impôts levés par d'autres autorités et les taxes perçues directement par la commune.

Au total, en 2003, les communes avaient budgétisé un montant de EUR 5 645 millions de recettes fiscales, soit EUR 545 par habitant. Après une augmentation de +6,9 % en 2002, les recettes fiscales avaient augmenté de +4,5 % en 2003. L'évolution au niveau régional laisse apparaître une progression plus soutenue en Flandre (+4,9 %) qu'en Wallonie (+3,7 %) ou qu'à Bruxelles (+4,4 %). En 2003, la part des recettes fiscales dans les recettes de transferts atteignait 55 % en Flandre contre 44 % en Wallonie et 51 % à Bruxelles.

Pour l'exercice 2004, les recettes fiscales évolueraient de +5,1 % en Wallonie contre + 4,5 % en Flandre et +3,5 % à Bruxelles. Dans les trois Régions, la croissance du produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques serait plus prononcée que celle des centimes additionnels au précompte immobilier.

Les taxes additionnelles aux impôts levés par d'autres autorités

En 2003, cette catégorie représentait 81,4 % des recettes fiscales dont 79,4 % provenaient des centimes additionnels au précompte immobilier et de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques. Les autres taxes additionnelles comme les additionnels à la taxe sur les véhicules automobiles ne représentaient qu'une part marginale.

Les recettes issues des centimes additionnels au précompte immobilier avaient connu en 2003 une augmentation de +4,0 %. Pour ce même exercice budgétaire, le rythme de l'évolution interrégionale était de même importance (Tableau 2). Le produit extrait de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (IPP) avait quant à lui augmenté de façon plus prononcée (+5,8 %). La différence de croissance au niveau des trois Régions était toutefois plus marquée avec une augmentation de +8,0 % en Flandre contre +2,0 % en Wallonie et +2,9 % à Bruxelles.

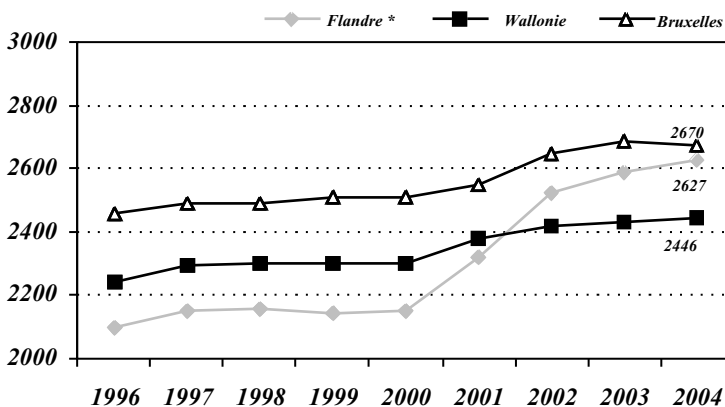
Tableau 2 : Evolution du taux de croissance des recettes issues des centimes additionnels au précompte immobilier et de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques par Région pour les années 2003 et 2004 (en %)

	<i>Flandre Wallonie Bruxelles</i>			
recettes issues des centimes additionnels au précompte immobilier	2003	3,9	4,0	4,3
	2004	2,8	4,5	2,4
recettes issues de la taxe additionnelle à l'IPP	2003	8,0	2,0	2,9
	2004	7,6	8,0	6,0

Pour l'exercice budgétaire 2004, le produit des centimes additionnels au précompte immobilier augmenterait de +2,4 % à Bruxelles contre +2,8 % en Flandre et +4,5 % en Wallonie. Ce sont les recettes provenant de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques qui augmenteraient le plus en 2004: à Bruxelles, l'accroissement serait de +6,0 %, évoluant ainsi à un rythme moins élevé que dans les deux autres Régions.

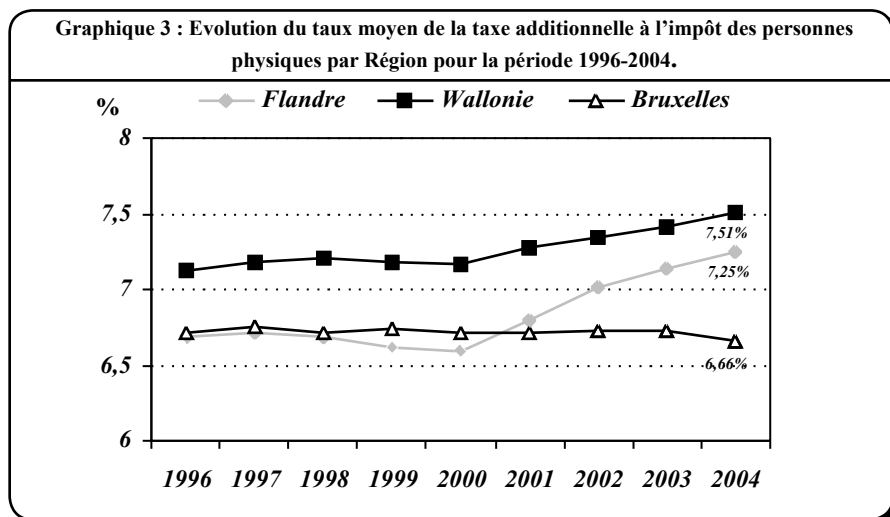
Les communes peuvent influencer le volume des taxes additionnelles via la fixation du taux des additionnels. Le Graphique 2 indique que les années précédant les élections de 2000 étaient caractérisées par un niveau relativement stable des taux d'imposition. Par contre, pour les années 2001 et 2002, une croissance assez forte du nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier était constatée et ce tout particulièrement en Région flamande. L'évolution s'est poursuivie en 2003 et 2004 en Flandre et Wallonie mais à un rythme moins prononcé.

Graphique 2 : Evolution du nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier par Région pour la période de 1996 à 2004.



*Taux communaux doublés pour assurer la comparabilité entre les communes des trois Régions (précompte immobilier s'élevant à 1,25 % en Wallonie et à Bruxelles-Capitale et à 2,5 % en Flandre).

En ce qui concerne la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, celle-ci connaît la même tendance (Graphique 3). A savoir, une période de relative constance des taux avant les élections de 2000, suivie par une période (2001-2002) de forte hausse de la taxe additionnelle moyenne à l'impôt des personnes physiques et ce principalement en Flandre. L'évolution de la croissance de la taxe semble se stabiliser tant en Wallonie qu'en Flandre pour 2003 et 2004.



Les taxes perçues directement par les communes

Les communes, dans le cadre de leur autonomie financière, peuvent prélever de manière directe une diversité d'impôts. Cette ressource fiscale peut prendre la forme soit d'une redevance payée en contrepartie d'un service presté, soit d'un impôt si le but est de couvrir les dépenses communales. Pour l'exercice budgétaire 2003, les taxes perçues directement par les communes représentaient 18,6 % des recettes fiscales, soit un montant de EUR 101 par habitant. Les différences interrégionales pour 2003 renseignaient qu'en Wallonie, la part des taxes perçues directement par les communes dans les recettes fiscales était de 22,3 % contre 17 % en Flandre et 17,7 % à Bruxelles.

1.1.2 Les recettes de fonds

Les recettes de fonds rassemblent un ensemble de dotations générales non affectées prévues aux budgets des autorités supérieures. Parmi les recettes de fonds, le Fonds des communes représente la dotation la plus importante.

Depuis la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, les Régions fixent de manière autonome la dotation du Fonds des communes et déterminent elles-mêmes les critères de répartition. D'une manière générale, les Exécutifs régionaux se sont donnés deux objectifs en matière de financement général des communes, à savoir une fixation stable de l'évolution de leurs moyens financiers et l'instauration d'une plus grande solidarité entre les communes.

La mise en œuvre du mécanisme de péréquation s'opère toutefois différemment selon les Régions⁽¹⁾. En Wallonie, l'égalisation de la capacité fiscale repose presque exclusivement sur le rendement de l'impôt des personnes physiques (dotation influencée via le « coefficient fiscal » selon une relation inverse de la valeur d'1% d'additionnels communaux). Par contre, aucune péréquation n'intervient en matière de précompte immobilier.

Les mécanismes de péréquation instaurés par les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale prennent quant à eux en compte le rendement des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier et assurent une neutralité quant au choix de la politique fiscale.

En 2003, la Communauté flamande avait prévu à son budget un montant de EUR 1 543 millions pour les Fonds des communes. En conséquence, les budgets communaux flamands de 2003 avaient connu une augmentation des recettes de fonds de l'ordre de +19,0 %. Ce bond s'expliquait essentiellement par la réforme du Fonds des communes en Flandre. Cette réforme, composée de plusieurs volets, prévoyait d'une part une fusion des Fonds existants (fusion entre l'ancien Fonds des communes, le *Sociaal Impulsfonds* et le Fonds d'investissement majorés de 4,5 %). D'autre part, elle reposait sur l'établissement de nouveaux critères de répartition et une autonomie accrue des communes quant aux moyens qu'elles décident d'inscrire au budget ordinaire ou extraordinaire. Depuis 2003, les recettes de fonds englobent aussi les moyens émanant du Fonds créé par la Communauté flamande (*Stedenfonds*) en matière de ville (en faveur de Gand, Anvers, Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout). Ce Fonds s'élevait en 2003 à EUR 102 millions. Pour l'exercice budgétaire 2004, la Communauté flamande a prévu un taux de croissance de +3,3 % du Fonds des communes et de +1,3 % du *Stedenfonds*.

Quant à la Région wallonne, en 2003, elle avait budgétisé un montant de EUR 867 millions pour le Fonds de communes, soit une croissance de +1,3 % par rapport à 2002. Les budgets communaux 2003 faisaient apparaître un niveau de recettes de fonds similaire à celui inscrit en 2002 en vertu du principe de prudence qui avait prévalu lors de l'élaboration des budgets. Pour 2004, le budget de la Région wallonne indiquerait une augmentation de +1,5 % du Fonds des communes. Le Plan Tonus Axe 1, qui prévoit une intervention financière pour toutes les communes wallonnes sur la base de quatre critères, a pour sa part été majoré de EUR 10 millions en 2004 (ce qui porte le montant de l'intervention à EUR 46 millions).

La Région de Bruxelles-Capitale avait de son côté inscrit pour 2003, en dotation de Fonds des communes, un montant de EUR 220 millions, soit une hausse de +8,4 % par rapport à l'exercice précédent. De leur côté, les budgets communaux avaient connu une augmentation de +5,7 % des recettes de fonds en 2003 contre un ralentissement de croissance prévu pour 2004 (+1,6 %).

¹ JF Husson : Vers une réforme du fonds des communes en Région wallonne – Comparaisons et perspectives – Courrier hebdomadaire du CRISP – N° 1849-1850 – Bruxelles 2004

Le poids des recettes de fonds, en 2003, pour Bruxelles atteignait 21 % des recettes de transferts. En vertu des accords du Lombard, les communes dont un échevin ou le président du CPAS est néerlandophone peuvent aussi bénéficier d'une dotation spéciale. Cette dotation était inscrite en 2003 à concurrence de EUR 26 millions au budget de la Région.

Outre les dotations régionales, la ville de Bruxelles reçoit une dotation s'élevant à EUR 85 millions en raison de sa fonction de capitale de la Belgique et de sa vocation européenne.

1.1.3 Les subsides

Les autorités supérieures octroient des subsides aux communes dans le but principal de financer des dépenses spécifiques comme celles relatives à la politique des déchets ou aux frais de fonctionnement et de personnel de l'enseignement communal.

En 2003, un montant de EUR 2 647 millions de subsides avait été budgétisé par les communes, marquant une progression de +6,1 % par rapport à l'année précédente. Pour ce même exercice, la ventilation interrégionale indiquait que la croissance était beaucoup plus importante en Wallonie qu'en Flandre et qu'à Bruxelles (Tableau 3). L'importance de l'évolution wallonne est essentiellement liée à l'octroi d'aides complémentaires prévues dans le cadre du Plan Tonus axe 2. Ce plan prévoit pour un certain nombre de communes le recouvrement des déficits à l'exercice propre causés par des décisions communales prises lors de législatures précédentes ou par des décisions émanant d'autres autorités. En 2003, le niveau des subsides équivalait à 33 % des recettes de transferts en Wallonie contre 19 % en Flandre et 28 % à Bruxelles.

Tableau 3 : Evolution du taux de croissance des subsides par Région pour la période 2003-2004 (en %)

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>
<i>2003</i>	<i>0,6</i>	<i>12,6</i>	<i>3,8</i>
<i>2004</i>	<i>10,4</i>	<i>10,2</i>	<i>6,5</i>

Pour 2004, les communes wallonnes devraient connaître un nouvel accroissement de l'ordre de +10,2 % des subsides. Certaines des communes wallonnes jouiraient de l'élargissement du Plan Tonus axe 2 en 2004 pour faire face aux déficits hospitaliers et aux sous-financements des caisses locales de pensions. Les subsides en Flandre quant à eux marqueraient une importante croissance. Cette augmentation serait à mettre en relation avec la décision prise par le Gouvernement fédéral d'instaurer un système de compensation de la perte de dividendes d'énergie pour les communes (cotisation Elia). Dans l'attente de la mise en œuvre de ce mécanisme de compensation, les communes ont été autorisées par les pouvoirs de tutelle à inscrire dans leur budget au titre de subsides spécifiques un montant équivalent aux deux tiers de la perte de dividendes d'électricité. Seules 30% des communes flamandes ont fait usage de cette latitude dans leur budget 2004 et ce, pour un montant total de

EUR 42,4 millions. Dans la réalité ce mécanisme devait entrer en vigueur au 1^o mai 2004 et devait permettre de ristourner EUR 100 millions aux communes pour l'année 2004. En février 2005, et suite à diverses difficultés d'ordre juridique (fixation de la clé de répartition, régime TVA,...) les communes n'avaient toutefois toujours pas perçu le produit de cette cotisation.

1.2 Les recettes de dette

Les recettes de dette regroupent les revenus des actifs financiers comme les dividendes des participations des communes dans diverses intercommunales ainsi que les remboursements de prêts contractés par la commune au bénéfice de tiers. Dans l'exercice budgétaire 2003, les recettes de dette atteignaient EUR 1 006 millions, soit EUR 97 par habitant et représentaient 8 % des recettes ordinaires. Cependant, l'importance de ces recettes dans les recettes ordinaires variait d'une Région à l'autre (9,7 % en Flandre, 5,8 % en Wallonie et 6,6 % à Bruxelles). Cette différence interrégionale prend son origine dans le poids plus prononcé des dividendes d'énergie en Flandre. Il faut toutefois noter que la part des dividendes d'énergie dans les recettes ordinaires peut fortement varier d'une commune à l'autre, même au sein d'une Région. En 2003, les recettes de dette avaient diminué avec un recul particulièrement important en Flandre par rapport à la Wallonie et à Bruxelles (Tableau 4).

L'impact de la libéralisation du marché de l'énergie sur les finances communales

Plusieurs directives européennes (96/92/CE et 2003/54/CE pour l'électricité 98/30/CE pour le gaz) ont fixé les conditions de la libéralisation du marché de l'énergie dans les différents pays membres. L'objectif principal de ces textes est de permettre la mise sur pied d'un grand marché intérieur de l'énergie, c'est-à-dire de faire diminuer le coût de l'énergie en mettant fin au cloisonnement des marchés nationaux généralement dominés par un opérateur historique unique.

En Belgique, la transposition de ces directives tant par l'Etat fédéral que par les Régions (selon leurs compétences respectives) a déjà des répercussions importantes sur l'organisation du marché de l'électricité et entraîne une redistribution du rôle des acteurs actuellement impliqués sur ce marché.

Historiquement, les communes ont toujours joué, essentiellement par le biais des intercommunales, un rôle central dans le transport et la distribution d'énergie. Les communes, actionnaires des intercommunales de distribution d'électricité et de gaz et bénéficiant à ce titre de dividendes significatifs (près de 750 mio € en 2002, c-à-d avant libéralisation), seront directement et progressivement concernées par cette évolution. Dans le marché libéralisé, le rôle des communes se concentre désormais sur l'activité de gestionnaire de réseau de distribution (GRD), activité dont la rémunération est strictement régulée par la CREG (directives tarifaires).

Les enjeux de la libéralisation sont toutefois variables selon les Régions en raison des facteurs de différenciation suivants :

- le poids des dividendes dans les budgets communaux : dans le système antérieur des tarifs, les prix étant fixés de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (par la Commission de Contrôle de l'Electricité et du Gaz), les bénéfices des intercommunales (et donc les dividendes des communes) étaient très variables selon la rentabilité du réseau. C'est ainsi qu'avant libéralisation (budgets 2002), les dividendes d'énergie représentaient en moyenne 7,9% des recettes ordinaires totales en Flandre, 4,6% à Bruxelles et 4% seulement en Wallonie.
- le calendrier d'ouverture décidé par la Région : la libération est totale depuis le 1 juillet 2003 en Flandre, alors qu'elle est limitée à la clientèle dite professionnelle en Wallonie et à Bruxelles et ne sera complète qu'en 2007.
- les mécanismes de compensation financière mis en place. Les décrets régionaux wallon et bruxellois organisant la libéralisation du marché de l'électricité prévoient l'instauration d'une redevance voirie à charge des gestionnaires de réseaux et au bénéfice des communes. Les communes flamandes tablent par contre sur un mécanisme de compensation instauré au niveau fédéral (cotisation Elia) et qui devrait générer des rentrées à partir de 2005 mais de manière dégressive jusqu'en 2010.

L'effet combiné de ces facteurs entraîne des conséquences financières très contrastées entre les communes flamandes (poids élevé des dividendes, libéralisation complète, instauration tardive d'un mécanisme de compensation) et les communes wallonnes (poids faible des dividendes, libéralisation partielle, instauration d'un mécanisme de compensation dès 2003)

Tableau 4 : Evolution du taux de croissance des recettes de dette par Région pour la période 2003-2004 (en %)

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>
<i>2003</i>	<i>-18,1</i>	<i>-0,8</i>	<i>6,6</i>
<i>2004</i>	<i>-37,4</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,9</i>

La chute en Flandre s'explique par la libéralisation totale du secteur de l'énergie à compter du 1 juillet 2003, engendrant une diminution des dividendes budgétisés. Cette ouverture du marché de l'énergie avait entraîné de nombreuses modifications quant à l'organisation du marché et au rôle des acteurs sur ce marché. Les intercommunales flamandes avaient dû se retirer de la vente d'énergie de façon à respecter la législation prévoyant l'indépendance entre producteurs et fournisseurs

d'énergie. En Wallonie et à Bruxelles, l'ouverture du marché de l'énergie est actuellement limitée à la clientèle professionnelle. Selon l'enquête sur les budgets 2004, les recettes de dette devraient subir un recul prononcé par rapport à 2003. L'effet de la libéralisation se ferait encore ressentir en Flandre avec une diminution de 37,4 % des recettes de dette par rapport à l'exercice précédent.

1.3 Les recettes de prestations

Les recettes de prestations sont composées des recettes émanant de services rendus par les communes (raccordements aux égouts...) et de biens communaux (coupe de bois, loyers...). Malgré une croissance de leur volume, les recettes de prestations sont caractérisées par leur faible poids dans les recettes ordinaires. Dans les budgets de 2003, elles ne représentaient que 4,3 % des recettes ordinaires et ce pour un montant de EUR 542 millions. En comparaison avec l'exercice 2002, les recettes de prestations avaient augmenté de +1,0 %. Selon nos estimations relatives à 2004, les recettes de prestations devraient connaître une importante croissance, de l'ordre de +7,3 %.

L'évolution des recettes de prestations diffère de manière considérable d'une Région à l'autre comme nous l'indique le Tableau 5.

Tableau 5 : Evolution du taux de croissance des recettes de prestations par Région pour la période 2003-2004 (en %)

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>
<i>2003</i>	<i>4,8</i>	<i>2,5</i>	<i>-16,7</i>
<i>2004</i>	<i>6,1</i>	<i>10,7</i>	<i>3,3</i>

Pour 2003, la baisse sensible enregistrée dans la Région de Bruxelles-Capitale était principalement due à la création de la « Régie foncière des propriétés de la Ville » qui engendra la disparition des recettes de la fonction « Patrimoine privé » (essentiellement des recettes de prestations) du budget de la ville (impact purement comptable).

Concernant l'exercice budgétaire de 2004, l'évolution prononcée en Wallonie serait à mettre en relation avec la comptabilisation de la redevance voirie instaurée en compensation de la perte de dividendes d'énergie.

2. Des dépenses sous contrôle ?

Pour l'exercice budgétaire 2003, les communes avaient affiché dans leur budget un montant de dépenses ordinaires de EUR 12 577 millions, soit EUR 1 214 par habitant. Par rapport à l'année 2002, les dépenses ordinaires avaient augmenté de +2,8 %, soit une évolution de croissance inférieure au taux de croissance moyen de +3,8 % sur la période 1995-2003. Toutefois, pour 2004, selon nos estimations, la croissance des dépenses ordinaires graviterait autour des +3,7 %, atteignant ainsi un montant de EUR 13 043 millions. Comme en 2003, les dépenses de transferts et de fonctionnement connaîtraient la croissance la plus élevée.

Au niveau interrégional, la Flandre enregistrait en 2003 la plus importante croissance des dépenses ordinaires (Tableau 6).

Tableau 6 : Evolution du taux de croissance des dépenses ordinaires par Région pour la période 2003-2004 (en %)

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>
<i>2003</i>	<i>3,3</i>	<i>2,6</i>	<i>1,2</i>
<i>2004</i>	<i>3,1</i>	<i>5,0</i>	<i>3,3</i>

Pour 2004, c'est en Région wallonne que la croissance des dépenses ordinaires serait la plus forte. Le léger tassement de la croissance en Flandre serait dû essentiellement au rythme de croissance des dépenses de transferts et de dette.

Ventilation économique des dépenses ordinaires

Figure 2 Ventilation économique des dépenses ordinaires

Dépenses de personnel	Personnel communal Personnel enseignant
Dépenses de fonctionnement	
Transferts	Dotation CPAS Dotation zone de police Autres
Dépenses de dette	

Comme pour les recettes, les dépenses ordinaires se partagent selon la ventilation économique : les dépenses de personnel, les dépenses de transferts, de fonctionnement et les dépenses de dette.

2.1 Les dépenses de personnel

Cette catégorie de dépenses englobe les dépenses de personnel (traitements, indemnités, cotisations, ...) relatives à l'enseignement, l'administration générale, la culture etc. et ce quel que soit la fonction. Ce type de dépenses représente la partie la plus importante (44 %) des dépenses communales. En 2003, les communes avaient budgétisé un montant de EUR 5 575 millions, soit EUR 538 par habitant. Pour le même exercice, la prépondérance de cette catégorie dans les dépenses communales se retrouve aussi au niveau des Régions : en Flandre à hauteur de 40 %, en Wallonie et à Bruxelles pour respectivement 48 % et 52 %. L'importance du volume de ces deux dernières Régions est à mettre en relation avec le développement plus prononcé de l'enseignement communal.

Suite à la mise en place des zones de police, les dépenses de personnel pour l'exercice 2002 avaient reculé de 8,7 %. Pour l'exercice 2003, les dépenses

de personnel avaient augmenté au même rythme que les dépenses ordinaires totales (+2,8 %). En outre, il n'apparaît pas de grandes différences au niveau interrégional avec une croissance de +3,0 % en Flandre contre +2,6 % en Wallonie et +2,5 % à Bruxelles.

En 2004, selon nos estimations, l'accroissement des dépenses de personnel serait de l'ordre de +3,5 %, augmentant ainsi à un rythme plus faible que celui des dépenses ordinaires totales. L'évolution interrégionale serait aussi plus rapide en Wallonie (+4,0 %) qu'en Flandre (+3,4 %) et à Bruxelles (+3,0 %).

Les pensions du personnel nommé des administrations locales(2) :

Cinq Pools ou régimes de pensions ont été mis en place en Belgique pour le personnel nommé des administrations locales. Quatre d'entre eux sont relatifs au personnel nommé des administrations locales. Le cinquième système quant à lui se rapporte au régime de pension de la police intégrée.

Le premier régime (Pool 1) est le régime commun de pension du personnel statutaire des pouvoirs locaux regroupant les administrations qui étaient membre de la Caisse de Répartition des Pensions Communales. Cette Caisse fut par la suite transmise auprès de l'Office National à la Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL) chargé de la fixation du taux de cotisation adéquat pour le financement des charges de pensions.

Ce régime repose sur un système de répartition où les pensions sont supportées de manière proportionnelle par les cotisations sur la rémunération des actifs auprès des administrations appartenant à ce Pool. Ces cotisations du personnel actif sont déterminées en fonction de l'évolution du rapport entre les dépenses de pensions et la masse salariale du personnel nommé affilié au régime.

Ce Pool se compose principalement de petites et moyennes communes organisant le financement des charges de pensions sur une base commune.

Le deuxième régime (Pool 2) quant à lui est le régime de pension des nouveaux affiliés. Les pensions les plus anciennes restent à charge de l'administration tandis que les nouvelles pensions sont supportées par le système. Ce régime est aussi basé sur le principe de solidarité où les charges sont réparties de manière proportionnelle entre les différentes administrations membres. L'affiliation au Pool est irrévocable de façon à garantir cette solidarité.

Dans ce Pool figure essentiellement des grandes villes avec des charges de pensions atteignant parfois les 70 % de la masse salariale contre seulement 27,5 % dans le Pool 1 (soit 20 % de cotisation à charge de l'administration-employeur et 7,5 % de cotisation personnelle de l'agent). En regard à l'évolution croissante du nombre de pensionnés et de l'espérance de vie, le niveau de la cotisation pourrait augmenter de manière importante dans le futur.

La gestion des Pools 1 et 2 s'effectue de manière indépendante. De

2 Cette partie se base essentiellement sur des données extraites du Rapport Annuel 2003 de l'Office National à la Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL).

plus, la hausse de la charge des pensions est à mettre en relation avec la tendance d'évolution du régime auquel l'administration appartient.

Le troisième régime (Pool 3) est le régime des administrations inscrites auprès d'un organisme de « prévoyance ». Pour le financement des charges de pensions, les administrations peuvent décider d'un accord avec une institution de prévoyance qui gère des fonds de pensions et de survies collectifs. Les administrations peuvent aussi opter pour une capitalisation partielle dans leur contrat avec ce type d'institution. Contrairement aux deux premiers Pools, ce régime ne repose pas sur le principe de solidarité.

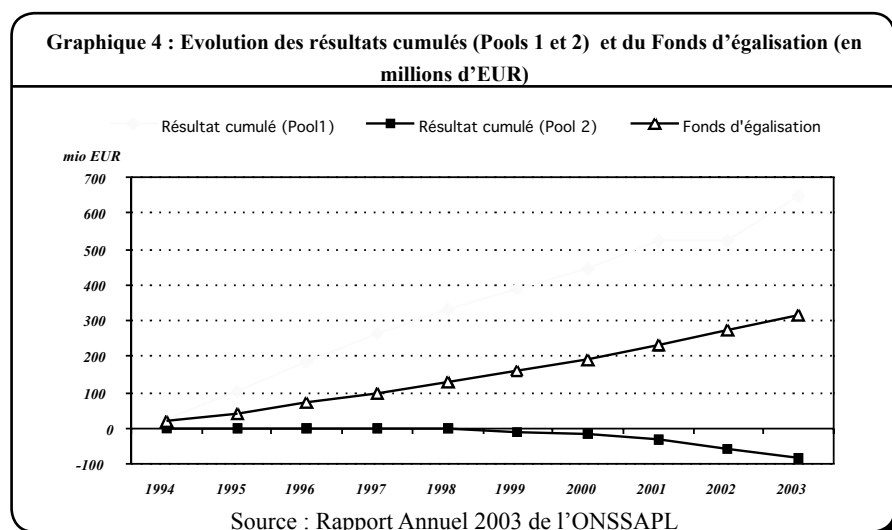
Le quatrième régime (Pool 4) repose sur un système où les administrations locales gèrent elles-mêmes les pensions et possèdent leur propre caisse de pension. Ce régime est individuel et à charge directe du budget communal.

Le dernier régime (Pool 5), nouveau-né de la loi du 6 mai 2002, est destiné au Fonds des pensions de la police intégrée. Le taux de cotisation y afférant est de 27,5 %.

En 2001, près de la moitié du personnel nommé et 85 % des employeurs étaient affiliés auprès des Pool 1 et 2. Cette répartition avait subi, en 2003, une contraction suite à la création du Fonds des pensions de la police intégrée. L'établissement de ce Fonds avait eu comme effet de faire transférer les effectifs de la police des pools de pension vers le Fonds de pension de la police.

Le financement de ces différents régimes de pensions a été complété par des moyens supplémentaires mis en place afin de freiner et mieux gérer l'augmentation des charges de pensions. La loi a autorisé l'établissement de divers Fonds : Fonds de réserve, Fonds d'égalisation qui participent au financement des pensions.

Le Graphique 4 compare l'évolution du résultat cumulé des Pools 1 et 2 pour la période de 1994 à 2003 ainsi que la croissance du Fonds d'égalisation pour la même période.



Le rapport entre la charge de pension et la masse salariale du personnel nommé varie fortement d'un régime à l'autre, mais le problème du financement sera présent pour tous les régimes et des solutions devront être trouvées.

2.2 Les dépenses de transferts

Les dépenses de transferts qui regroupent des dotations à la zone de police, au CPAS, aux hôpitaux et aux ASBL représentaient, en 2003, 26 % des dépenses ordinaires communales, soit un montant de EUR 3 243 millions. Par rapport à l'exercice 2002, les dépenses de transferts avaient augmenté de l'ordre de +3,2 %.

Les dotations au CPAS et à la zone de police étaient les deux sous-groupes de dépenses de transferts les plus importants, représentant respectivement en 2003, 34 % et 38 % des dépenses totales de transferts. Bien qu'au niveau du Royaume, la dotation à la zone de police est supérieure à la dotation au CPAS, la situation s'inverse dans 66,9 % des communes.

C'est essentiellement dans les communes de grandes tailles que la dotation à la zone de police excède celle au CPAS. Par exemple, l'importance de la dotation à la zone de police sera nettement plus élevée en Région bruxelloise qu'ailleurs : cette Région étant caractérisée par un degré d'urbanisation élevé et par la présence de nombreuses entreprises et institutions.

Les transferts à divers ASBL, hôpitaux, fabriques d'église, ménages, entreprises, etc. représentaient en 2003, 28 % du total des dépenses de transferts.

Au niveau régional, l'évolution des dépenses de transferts s'avère être différente (Tableau 7). Pour l'exercice budgétaire 2003, l'évolution des dépenses de transferts des communes flamandes provenait essentiellement de l'augmentation de la dotation à la zone de police. Cette hausse était la plus forte en comparaison avec les deux autres Régions. Toutefois, il faut remarquer que le taux de croissance de ce poste pouvait varier fortement d'une commune à l'autre.

En 2004, la Flandre connaîtrait un très léger ralentissement de la croissance des dépenses de transferts par rapport à 2003. La principale hausse serait celle du poste « Autres transferts ». La dotation à la zone de police augmenterait de +0,7 % tandis que la dotation au CPAS subirait un recul de -1 %.

Tableau 7 : Evolution du taux de croissance des différentes dépenses de transferts par Région pour la période 2003-2004 (en %)

	2003			2004		
	zone de police	CPAS	Autres transferts	zone de police	CPAS	Autres transferts
Flandre	8,6	1,7	1,6	0,7	-1,0	14,2
Wallonie	7,1	1,6	1,1	3,2	1,0	18,2
Bruxelles	-2,3	2,2	0,5	0,9	4,5	10,8

En 2003, la Région wallonne quant à elle connaissait aussi une forte augmentation de la dotation à la zone de police par rapport à l'exercice 2002. Le niveau du taux de croissance de la dotation au CPAS était relativement équivalent à celui de la Flandre pour la même année. En 2004, la Wallonie de son côté jouirait d'une évolution beaucoup plus prononcée par rapport à 2003. Le poste « Autres transferts » connaîtrait une hausse sensible par l'intermédiaire du Plan Tonus axe 2 qui prévoit pour un certain nombre de communes l'octroi de subsides afin de couvrir les déficits des hôpitaux publics. Ces subsides, inscrit en recettes de subsides, donnent lieu à une dépense du même montant dans le poste « Autres transferts ». Les dotations à la zone de police et au CPAS augmenteraient aussi plus rapidement en Wallonie qu'en Flandre.

Pour Bruxelles, en 2003, la croissance de la dotation à la zone de police et des « Autres transferts » était beaucoup plus faible que pour les deux autres Régions. La dotation au CPAS connaissait quant à elle l'évolution la plus prononcée par rapport aux deux autres Régions, soit une croissance de 2,2 % par rapport à l'année précédente.

Pour 2004, les dépenses de transferts augmenteraient à un rythme plus élevé qu'en 2003. Concernant la ventilation des dépenses de transferts, la dotation à la zone de police connaîtrait une hausse du même ordre que la Flandre et la dotation au CPAS serait en augmentation plus forte que dans les deux autres Régions.

Pour l'exercice budgétaire 2004, la croissance des dépenses de transferts devrait s'établir autour de 4,9 % par rapport à 2003. Cet accroissement serait donc supérieur à la croissance des dépenses ordinaires totales pour la même année.

2.3 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentaient dans les budgets communaux de 2003 un volume de 15 % des dépenses ordinaires totales, soit un montant de EUR 1 901 millions. Toutefois, la ventilation interrégionale indique que ce type de dépenses représentait une partie plus importante des dépenses ordinaires en Flandre, avec une part de 17,5 %, qu'en Wallonie et à Bruxelles (avec respectivement une part de 13 % et 10 %). En 2003, le rythme de croissance des dépenses de fonctionnement était de 3,7 % par rapport à l'année précédente. Cependant, l'évolution des Régions est très différente : +4,8 % en Flandre contre +2,0 % en Wallonie et +1,5 % à Bruxelles.

Pour l'exercice budgétaire 2004, nous estimons que l'augmentation des dépenses de fonctionnement serait de l'ordre de +4,9 % par rapport à l'année 2003, soit une évolution plus importante que la croissance que devraient connaître les dépenses ordinaires (+3,7 %). Comme pour les dépenses de personnel, la croissance des dépenses de fonctionnement serait la plus importante en Wallonie avec +5,4 % contre +5,0 % en Flandre. L'évolution des dépenses de fonctionnement serait beaucoup plus modérée pour la Région de Bruxelles (+2,6%).

2.4 Les dépenses de dette

Les dépenses de dette regroupent les remboursements de capital, les

charges d'intérêts et d'éventuelles couvertures de déficits d'entreprises publiques (intercommunales, régies,...). En 2003, ce type de dépense représentait un volume de 15 % des dépenses ordinaires, soit un montant de EUR 1 858 millions. Au niveau régional, le niveau des dépenses de dette par rapport aux dépenses ordinaires était très faible à Bruxelles (8,5 %) en comparaison avec un poids de 16 % en Flandre et 14,7 % en Wallonie. Par rapport à l'exercice précédent, l'année 2003 affichait une croissance des dépenses de dette de l'ordre de +1,4 %. L'évolution régionale quant à elle indiquait une croissance de +1,2 % en Flandre contre +2,2 % en Wallonie et -1,3 % à Bruxelles (Tableau 8).

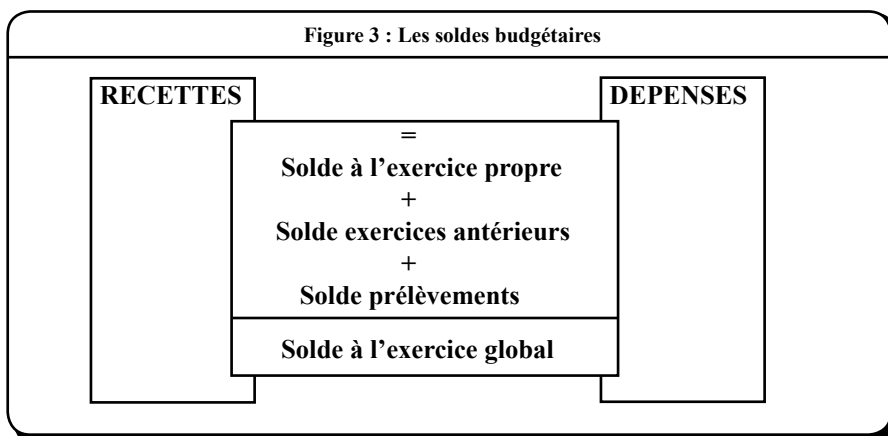
Tableau 8 : Evolution du taux de croissance des dépenses de dette par Région pour la période 2003-2004 (en %)

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>
<i>2003</i>	<i>1,2</i>	<i>2,2</i>	<i>-1,3</i>
<i>2004</i>	<i>-1,0</i>	<i>4,0</i>	<i>3,5</i>

Pour 2004, nous estimons que le taux de croissance des dépenses de dette par rapport à 2003 ne serait que de +0,9 % ce qui signifie que cette évolution serait inférieure à la croissance des dépenses ordinaires totales (+3,7 %) pour la même période. La faiblesse de cette augmentation de charges financières peut être mise en relation avec la diminution des taux d'intérêt et la faible croissance de la dette elle-même. Au niveau régional, la Wallonie connaîtrait une croissance des dépenses de dette de +4,0 % contre une diminution de 1,0 % pour la Flandre.

3. Soldes budgétaires sous pression ?

Les soldes budgétaires

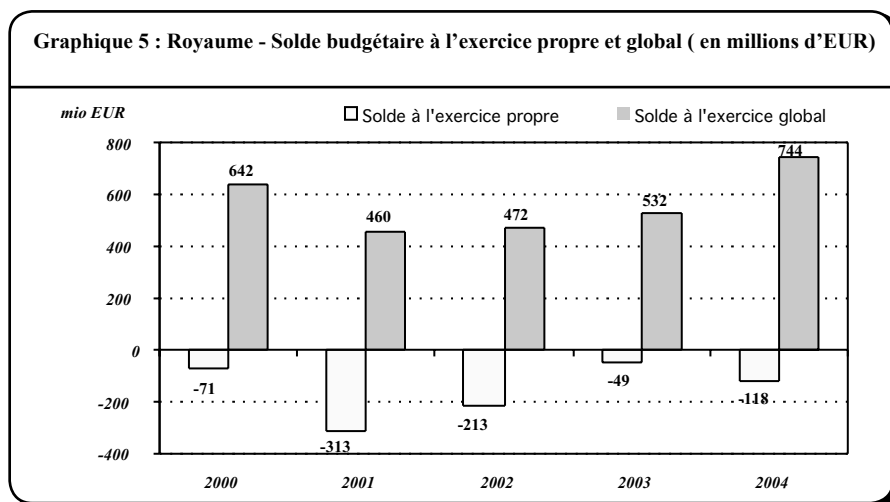


Les budgets initiaux de 2003 indiquaient une amélioration de la situation financière des communes. En effet, sur la période 2001-2003, le déficit à l'exercice propre était passé d'un montant de EUR -313 millions en 2001 à un montant de EUR -49 millions en 2003.

De plus, le nombre de communes affichant un déficit dans le budget de l'exercice 2003 était en diminution de telle façon que la majorité des communes présentait un solde positif à l'exercice propre.

Cette amélioration de la situation financière des communes était à mettre en relation avec l'évolution rapide des recettes par rapport aux dépenses. Pour la période 2002-2003, les recettes ordinaires avaient augmenté de 4,2 % contre une hausse de 2,8 % seulement des dépenses ordinaires.

Sur base de nos estimations, la tendance d'amélioration de la situation des finances communales commencée en 2002 devrait s'interrompre en 2004. En effet, le déficit à l'exercice propre devrait atteindre en 2004 un montant de EUR -118 millions (Graphique 5). De plus, le nombre de communes qui présenteraient un déficit devrait s'accroître. Cette évolution serait en particulier due, d'une part, au ralentissement de la croissance du niveau de recettes (de +4,2 % en 2003 à +3,2 % en 2004) et d'autre part, à l'accélération du taux de croissance des dépenses (de +2,8 % en 2003 à +3,7 % en 2004). Des différences entre Régions existent aussi, et ce surtout pour l'année 2004.

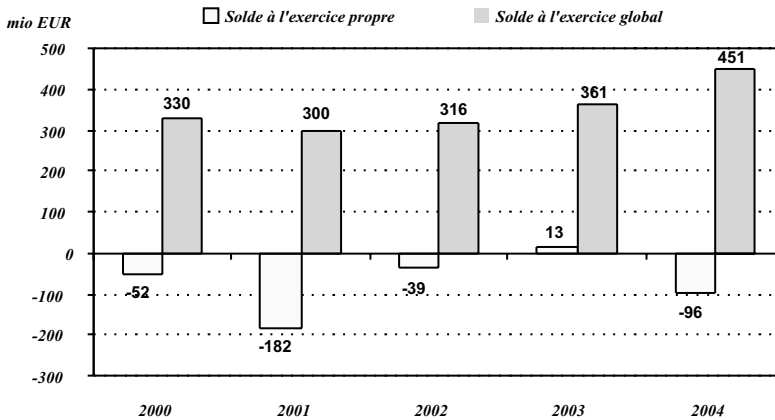


Au niveau de l'exercice global, en 2003, l'ensemble des communes a budgétisé un solde pour un montant de EUR 532 millions, soit une hausse de 12,7 % par rapport à l'exercice précédent où le niveau était de EUR 472 millions. Il faut noter que le solde à l'exercice global tient compte des résultats des exercices antérieurs et des prélèvements. Par conséquent, l'amélioration du solde à l'exercice global tient à celle du solde à l'exercice propre. Selon nos estimations pour l'ensemble des communes en 2004, l'excédent à l'exercice global devrait connaître une hausse de 40 % par rapport à l'année précédente pour atteindre les EUR 744 millions. Cette évolution serait à mettre en relation avec l'augmentation soutenue des recettes des exercices antérieurs. Toutefois, il faut noter que le nombre de communes en déficit à l'exercice global serait en progression. Il faut aussi remarquer l'existence de différences interrégionales.

3.1 Les communes flamandes

Pour l'exercice budgétaire 2002, les communes flamandes avaient inscrit un déficit à l'exercice propre d'un montant de EUR -39 millions. L'année suivante, un excédent d'un montant de EUR 13 millions était dégagé et ce pour la première fois depuis 1998. En 2004, selon nos estimations, l'excédent de 2003 devrait disparaître pour laisser le solde à l'exercice propre se détériorer et créer un déficit de EUR -96 millions. L'important ralentissement du taux de croissance des recettes ordinaires, imputable à la forte réduction des dividendes d'énergie, serait la cause principale de la dégradation de la situation financière des communes flamandes (Graphique 6).

Graphique 6 Flandre - Solde budgétaire à l'exercice propre et global (en millions d'EUR)

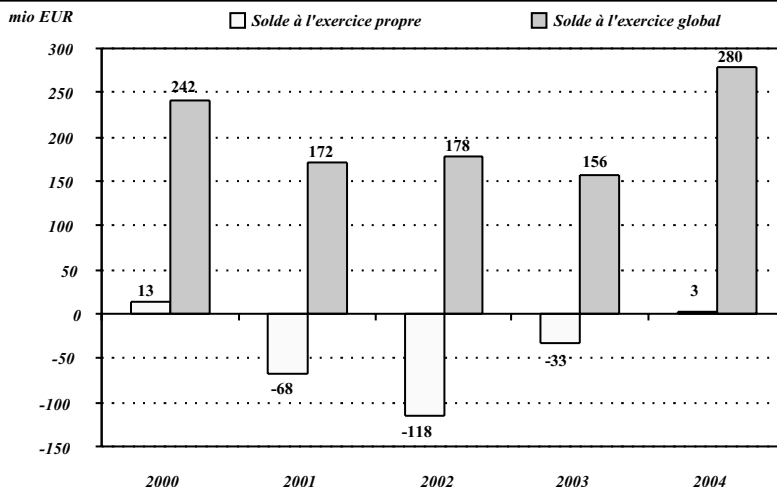


Au niveau du solde à l'exercice global, les budgets 2003 renseignaient un montant de EUR 361 millions, soit une amélioration de +14,4 % par rapport au niveau de 2002 qui était de EUR 316 millions. Pour 2004, selon nos estimations, l'excédent à l'exercice global continuerait d'évoluer vers un montant de EUR 451 millions et ce malgré la détérioration du solde à l'exercice propre. Cette évolution serait due à la hausse des recettes des exercices antérieurs.

3.2 Les communes wallonnes

Les communes wallonnes avaient affiché dans leur budget 2003 un déficit en recul par rapport à 2002. En 2003, le niveau du déficit inscrit à l'exercice propre était de EUR -33 millions contre EUR -118 millions en 2002 (Graphique 7). Cette meilleure situation était justifiée par l'existence d'un contrôle strict des dépenses ordinaires et par l'augmentation de subsides émanant des autorités supérieures. L'exercice 2004, selon nos estimations, devrait dégager un léger excédent à l'exercice propre pour un montant de EUR 3 millions. Cette évolution positive serait la conséquence de la croissance plus élevée des recettes ordinaires (+5,9 % en 2004 par rapport à 2003, imputable en grande partie à l'octroi de nouvelles aides dans le cadre du Plan Tonus) par rapport à celle des dépenses ordinaires (+5,0 % en 2004 par rapport à 2003).

Graphique 7 : Wallonie - Solde budgétaire à l'exercice propre et global (en millions d'EUR)

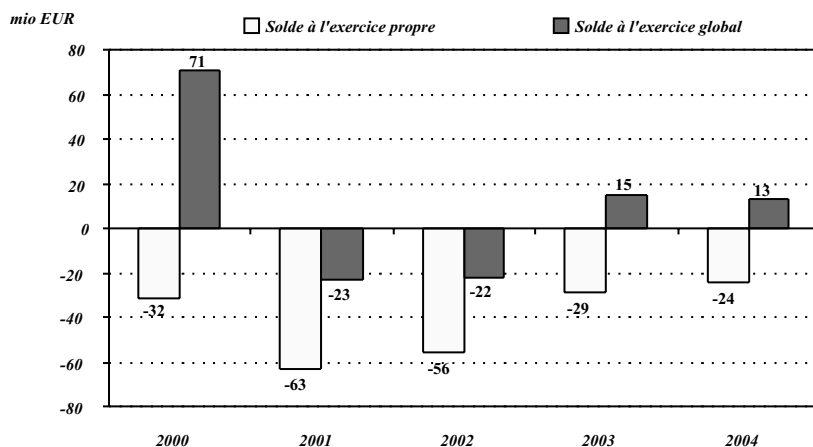


Au niveau de l'exercice global pour 2003, le solde budgétaire des communes wallonnes renseignait un montant de EUR 156 millions. Pour l'exercice 2004, compte tenu de la hausse des recettes relatives aux exercices antérieurs, l'excédent serait en forte progression (+79 %) par rapport à 2003, soit un montant de EUR 280 millions.

3.3 Les communes bruxelloises

Pour les communes bruxelloises, comme dans les deux autres Régions, les budgets 2003 indiquaient une amélioration du solde à l'exercice propre par rapport au niveau de 2002 (EUR -56 millions). Cependant, le solde restait négatif et s'élevait à EUR -29 millions. Pour l'exercice 2004, la diminution du déficit à l'exercice propre devrait se poursuivre pour atteindre un montant de EUR -24 millions (Graphique 8). Cette réduction resterait toutefois inférieure à celle de 2003 (-19 % en 2004 contre -47 % en 2003) car les dépenses ordinaires s'accéléraient en 2004.

Graphique 8 Bruxelles - Solde budgétaire à l'exercice propre et global (en millions d'EUR)

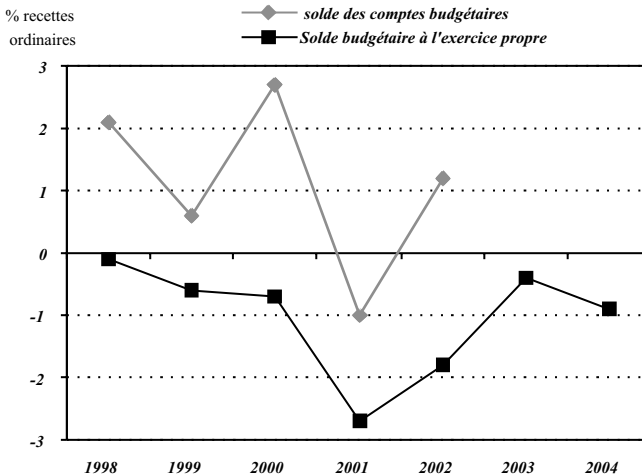


A l'exercice global, en 2003 et pour la première fois depuis 2000, le solde présentait un excédent qui s'élevait à un montant de EUR 15 millions. Pour l'exercice 2004, une légère diminution de l'excédent à l'exercice global serait à prévoir. Celui-ci s'établirait à EUR 13 millions.

Comparaison solde budgétaire et solde des comptes budgétaires

Traditionnellement, les soldes budgétaires sont le résultat de prévisions faites sur les recettes et dépenses pour un exercice budgétaire donné. Les soldes de comptes budgétaires reflètent quant à eux une réalité financière concrète. Comme une politique financière « prudente » repose sur une légère sous-estimation des recettes et sur une légère sur-estimation des dépenses, les soldes budgétaires donnent, en général, une image plus pessimiste que les soldes des comptes budgétaires. Le Graphique 9 illustre une telle situation.

Graphique 9 : Comparaison solde budgétaire à l'exercice propre et solde des comptes budgétaires (en % des recettes ordinaires)



Pour la période 1999-2000, une amélioration du solde des communes était à constater au niveau des comptes budgétaires. La croissance soutenue des recettes fiscales et de dette était à l'origine de cet excédent budgétaire. L'année 2001 quant à elle était marquée par une détérioration de la situation financière des communes. En effet, pour les comptes budgétaires, le solde à l'exercice propre était devenu négatif, la croissance des recettes enregistrant un réel ralentissement tandis que les dépenses augmentaient à un rythme soutenu.

En 2002, les comptes budgétaires des communes affichaient un solde à l'exercice propre redevenu positif à un niveau de 1,2 % des recettes ordinaires tandis que dans les budgets initiaux, le solde s'élevait à -1,8 % des recettes ordinaires. En 2003, le solde budgétisé de l'exercice propre atteignait -0,4 %. Selon nos estimations, le déficit à l'exercice propre des communes augmenterait en 2004 pour représenter -0,9 % des recettes ordinaires. L'évolution des soldes dans les comptes budgétaires et dans les budgets initiaux indique donc un comportement parallèle.

Vigilance pour l'avenir ?

Lors de l'exercice budgétaire 2003, pour la première fois, la situation financière des communes des trois Régions du Royaume s'est fortement améliorée. Cette performance est principalement à mettre en relation avec deux éléments. Premièrement, le comportement attentif des entités communales face aux dépenses. Deuxièmement, une importante croissance des recettes engendrées par la hausse de la fiscalité et par les décisions successives émanant des autorités supérieures : la réforme du Fonds des communes en Flandre, le Plan Tonus en Wallonie et les accords du Lombard à Bruxelles.

En 2004, les évolutions interrégionales seraient différentes. En effet, la situation de la Flandre se dégraderait essentiellement à cause de la perte de dividendes d'énergie suite à la libéralisation du marché. La situation de la Wallonie serait quant à elle marquée par une amélioration liée au Plan Tonus axe 2 et à la création de la redevance pour occupation du domaine public instaurée en compensation de la perte de dividendes d'énergie. Bruxelles connaîtrait une légère amélioration mais la situation y resterait toutefois préoccupante.

À moyen terme, l'évolution de la situation financière des communes est cependant incertaine. En effet, de nombreux défis, tant du côté des recettes que des dépenses, attendent les autorités locales dans les années à venir.

La progression des recettes sera affaiblie par la diminution des dividendes d'énergie suite à la libéralisation de ce secteur d'activité (surtout en Wallonie et à Bruxelles-Capitale, étant donné que l'ouverture du marché se limite actuellement dans ces deux Régions à la clientèle professionnelle et ne sera totale qu'au 1^{er} juillet 2007) et par la réduction de la base imposable consécutive à la réforme fiscale fédérale (IPP). Compte tenu du calendrier de la réforme fiscale et du délai d'enrôlement de cette taxe, l'impact budgétaire se fera sentir essentiellement en 2005 et en 2006.

Quant aux dépenses, les communes seront confrontées à partir de 2007 au nouveau système de financement des zones de police qui devrait solliciter davantage les communes qui ont consenti dans le passé proportionnellement moins d'efforts budgétaires en faveur de la politique de sécurité. Les communes seront également confrontées à la problématique des charges de pension (évolution des taux de cotisation pour le personnel, développement de services d'assistance et de proximité pour les personnes âgées) et aux importants investissements à consentir en matière d'environnement et d'infrastructures sociales, notamment pour respecter les normes européennes plus restrictives.