

# Les finances des pouvoirs locaux en Belgique

B. Coppens  
P. Stinglhamber  
L. Van Meensel  
S. Van Parys<sup>(\*)</sup>

## Introduction

Le présent article a pour but de dresser un tableau de la situation budgétaire des administrations locales en Belgique et des principaux défis financiers auxquels elles sont confrontées, et ce dans la perspective des élections locales d'octobre 2018.

La première partie montre l'évolution du solde de financement et de la dette des pouvoirs locaux. La deuxième décrit le cadre budgétaire qui leur est applicable. La troisième analyse les recettes et aborde les déterminants de la pression fiscale communale. La quatrième s'intéresse aux dépenses ainsi qu'aux défis budgétaires que doivent relever les pouvoirs locaux. L'article se termine sur une série de conclusions.

## 1. La situation budgétaire des pouvoirs locaux

Cette partie examine la situation budgétaire des administrations locales à l'aune de l'évolution du solde de financement et du taux d'endettement. D'un point de vue macroéconomique, cette situation est actuellement saine.

### 1.1 Solde de financement

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les pouvoirs locaux ont accusé de lourds déficits de financement. Durant cette période, certaines villes ont d'ailleurs rencontré de graves problèmes financiers.

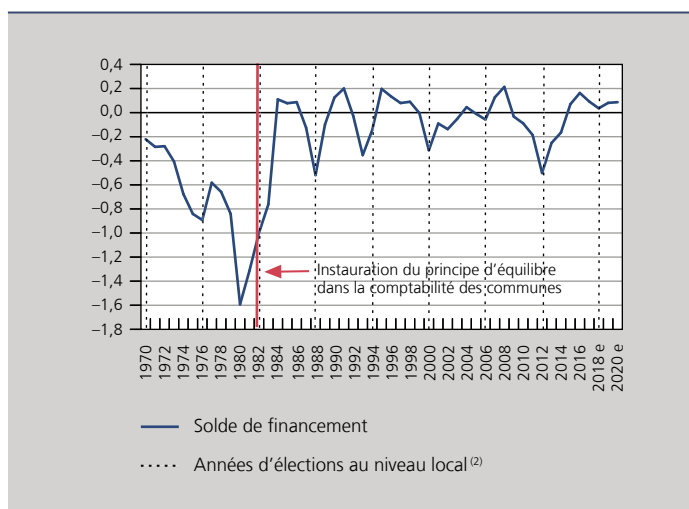
Après l'instauration d'un cadre budgétaire strict pour les communes en 1982, lequel est exposé plus en détail dans la deuxième partie, le solde de financement s'est nettement redressé. Depuis le milieu des années 1980, il oscille autour de l'équilibre.

Les fluctuations du solde de financement dépendent en partie de l'évolution du cycle d'investissement électoral des administrations publiques. Ce cycle implique que les dépenses d'investissement augmentent généralement l'année qui précède les élections locales, pour atteindre un sommet durant l'année électorale, ce qui entraîne une détérioration des

<sup>(\*)</sup> Les auteurs remercient Patrick Bisciari pour sa contribution à la réalisation de cet article.

**GRAPHIQUE 1** DEPUIS L'ASSAINISSEMENT DU DÉBUT DES ANNÉES 1980, LE SOLDE DE FINANCEMENT DES POUVOIRS LOCAUX OSCILLE AUTOUR DE L'ÉQUILIBRE

(pourcentages du PIB)<sup>(1)</sup>



Sources : ICN, BNB.

(1) Dans le graphique, toutes les données antérieures à 1995, pour lesquelles l'ICN ne publie pas de statistiques selon la méthodologie du SEC 2010, ont été rétropolées sur la base des séries issues des comptes des administrations publiques établis selon le SEC 1995.

(2) Ceci vaut pour l'ensemble des graphiques de l'article.

finances publiques. Au cours des deux années qui suivent ces élections, on note habituellement une diminution des dépenses d'investissement, de sorte que les finances locales s'améliorent à nouveau.

Au cours de l'année 2012, durant laquelle des élections locales ont eu lieu, le déficit a atteint son niveau le plus élevé depuis longtemps. Les années suivantes, une amélioration systématique des finances des pouvoirs locaux a été observée. Ceux-ci ont renoué avec l'équilibre budgétaire en 2015 et ont dégagé des excédents – certes limités – en 2016 et en 2017.

D'après les dernières estimations de la Banque, le solde budgétaire des pouvoirs locaux se détériorerait légèrement en 2018 sous l'effet des élections locales. Il repartirait ensuite à la hausse et afficherait un modeste excédent en 2019 et en 2020.

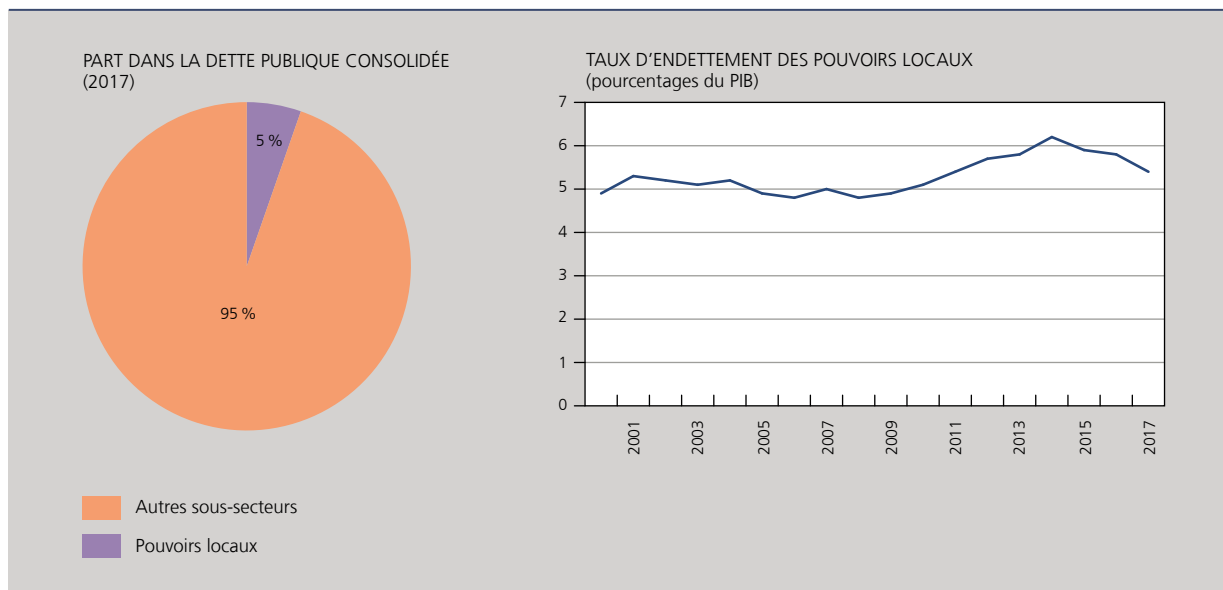
## 1.2 Taux d'endettement

Après avoir fluctué aux alentours de 5 % du PIB durant la première décennie de ce siècle, la dette des pouvoirs locaux a atteint 6,2 % du PIB en 2014; elle a quelque peu reculé depuis lors. En 2017, le taux d'endettement s'élevait à 5,4 % du PIB. La part des pouvoirs locaux dans le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, qui demeure supérieur au PIB, est dès lors limitée.

Dans une perspective de soutenabilité, il est souhaitable que la dette des pouvoirs locaux soit faible. En effet, les recettes propres dont ceux-ci disposent, à savoir celles qu'ils peuvent majorer de manière autonome, sont relativement réduites.

**GRAPHIQUE 2 LE TAUX D'ENDETTEMENT DES POUVOIRS LOCAUX EST FAIBLE ET STABLE**

(contribution à la dette brute consolidée; pourcentages du PIB, sauf mention contraire)



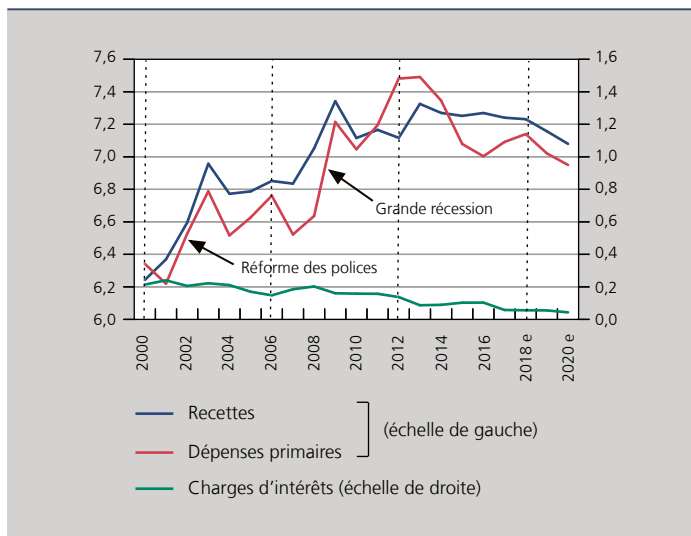
Source: ICN.

1.3 Recettes, dépenses primaires et charges d'intérêts

À partir du changement de millénaire et jusqu'en 2013, les recettes et les dépenses primaires ont affiché une évolution haussière relativement similaire.

**GRAPHIQUE 3 LES DÉPENSES PRIMAIRES ONT DIMINUÉ DURANT LA LÉGISLATURE ACTUELLE, ALORS QU'ELLES S'ÉTAIENT ACCRUES AUPARAVANT**

(pourcentages du PIB)



Sources: ICN, BNB.

La vive progression des recettes et des dépenses primaires observée en 2002 s'expliquait en grande partie par la réforme des polices, qui a entraîné l'incorporation à la police locale d'un grand nombre d'ex-gendarmes. En 2009, l'accroissement des recettes et des dépenses primaires par rapport au PIB était largement imputable à un effet de numérateur, le PIB s'étant détérioré durant cette année de récession.

Après les élections locales de 2012, la hausse des recettes et des dépenses primaires a pris fin. Les dépenses primaires ont atteint un sommet, à 7,5 % du PIB, en 2012 et en 2013, mais se sont nettement repliées à partir de 2014. C'est ce ralentissement, combiné à la stabilisation du ratio des recettes, qui a permis le redressement du solde de financement des pouvoirs locaux et l'engrangement d'excédents limités ces dernières années.

Le ratio des dépenses primaires a cessé de reculer en 2017, et il ne devrait pas non plus s'affaiblir en 2018, ce qui peut être lié au fait que des élections locales auront lieu cette année. On prévoit qu'il repartira à la baisse à partir de 2019. Après s'être stabilisé ces dernières années, le ratio des recettes devrait se contracter au cours des prochaines années. Ce déclin est notamment la conséquence du tax shift décidé par le gouvernement fédéral, qui pèse également sur les recettes des pouvoirs locaux au travers de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

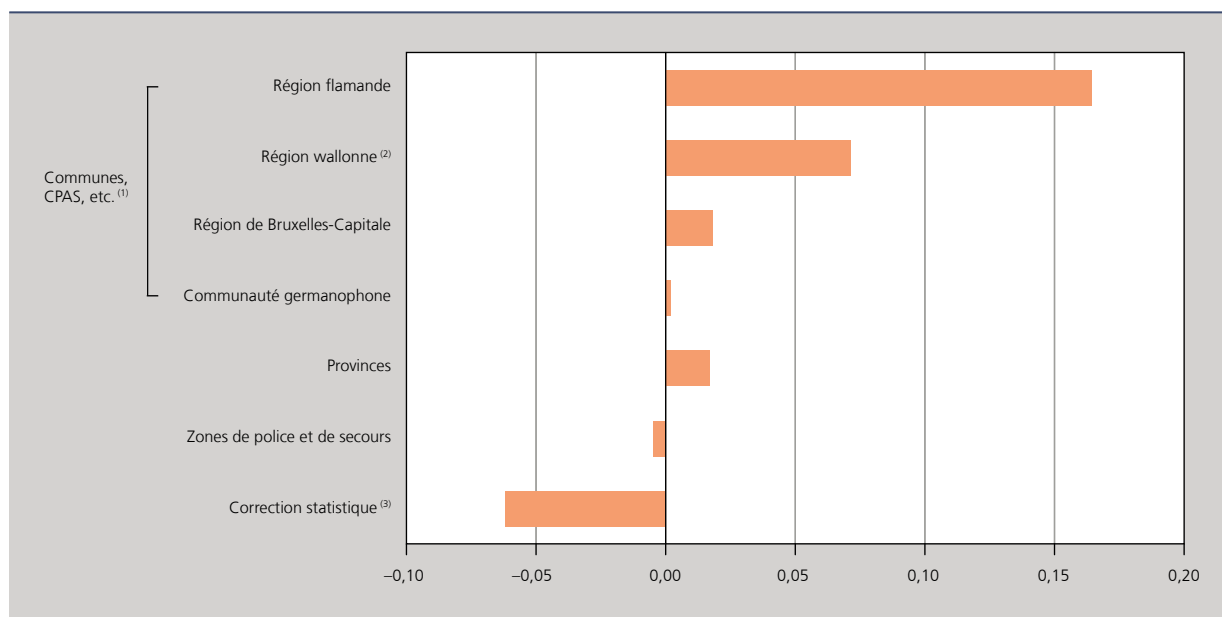
Les charges d'intérêts s'élevaient à 0,1 % du PIB en 2017. Comparées à leur niveau de 2000, elles ont diminué de moitié par rapport au PIB.

#### 1.4 Solde de financement des composantes des pouvoirs locaux

Le solde de financement des pouvoirs locaux peut être ventilé par région (des chiffres distincts sont également disponibles pour la Communauté germanophone, qui fait partie de la Région wallonne) et par type d'administration locale. Les pouvoirs locaux se composent en effet des communes, des CPAS, des provinces, des zones de police et de secours, ainsi que d'autres entités (comme les régies communales autonomes, qui sont classées dans le secteur public).

**GRAPHIQUE 4 PRESQUE TOUTES LES COMPOSANTES DES POUVOIRS LOCAUX ÉTAIENT EN ÉQUILIBRE EN 2016**

(solde de financement de 2016 par région et par type d'administration locale, pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

(1) Il s'agit principalement de régies communales autonomes et d'intercommunales qui appartiennent au secteur public.

(2) À l'exception de la Communauté germanophone.

(3) La correction statistique est surtout la conséquence du moment de l'imputation des taxes et de l'adaptation des transferts aux montants mentionnés dans les comptes du pouvoir fédéral ainsi que des communautés et des régions.

Pratiquement toutes les composantes des pouvoirs locaux étaient en équilibre ou affichaient un léger excédent en 2016; seules les zones de police et de secours présentaient un très faible déficit. L'excédent budgétaire pour 2016 est principalement attribuable aux communes, qui affichent un surplus important. Le solde de financement des pouvoirs locaux par région (et pour la Communauté germanophone) est, lui aussi, positif pour toutes les autorités de tutelle.

Le résultat de 2016 représente une nette amélioration par rapport aux années précédentes. En effet, presque chaque composante des pouvoirs locaux enregistrait encore un déficit entre 2011 et 2013.

## 2. Le cadre budgétaire applicable aux pouvoirs locaux

### 2.1 Le principe d'équilibre

En 1982, un cadre budgétaire strict a été imposé aux pouvoirs locaux afin de mettre un terme aux déficits élevés de l'époque.

Le principe d'équilibre pour les communes a été instauré par le biais d'un arrêté spécial qui a par la suite été intégré dans la loi communale (article 252). Ce principe, qui devait s'appliquer à partir de 1988, contraint les communes à présenter un budget en équilibre. Cette disposition signifie concrètement que le total général tant du budget ordinaire que du budget extraordinaire doit être en équilibre.

La comptabilité communale se décline en effet en deux budgets: le service ordinaire et le service extraordinaire. Chacun d'eux se compose de deux soldes, à savoir un solde de l'exercice propre, qui reprend les recettes et dépenses de l'année en cours, et un total général, dans lequel il est également tenu compte du résultat des exercices précédents et d'éventuels transferts. L'équilibre du total général implique que le solde de l'exercice propre ne doit pas nécessairement être en équilibre chaque année; d'éventuels excédents d'exercices précédents peuvent en effet compenser un déficit durant l'exercice courant.

Le budget ordinaire reprend les recettes et les dépenses récurrentes de la commune, y compris les amortissements de capital et les charges d'intérêts des emprunts, tandis que les opérations en capital, comme les projets d'investissement et la gestion du patrimoine de la commune, sont inscrites au budget extraordinaire. Les communes ne peuvent contracter des emprunts que pour des opérations du budget extraordinaire; les dépenses du budget ordinaire – et donc également les amortissements de capital – doivent toujours être couvertes par des recettes propres.

Aux termes de la loi, les dépenses d'autres pouvoirs locaux, tels que les zones de police, les zones de secours et les CPAS, doivent, elles aussi, toujours être en équilibre. Si leur budget s'affiche néanmoins en déficit, la commune concernée doit corriger celui-ci au moyen de dotations, afin que le principe d'équilibre soit toujours respecté.

### 2.2 Exercice du contrôle budgétaire par les régions

Depuis la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale<sup>(1)</sup> en 2002, les régions sont habilitées à exercer un contrôle sur les finances des pouvoirs locaux. À la suite de cette régionalisation, d'autres règles et d'autres normes sont applicables à la comptabilité communale dans les trois régions et d'autres critères sont en vigueur pour le principe d'équilibre. Globalement, les régions ont renforcé le cadre budgétaire des pouvoirs locaux ces dernières années.

#### 2.2.1 Région flamande

En Région flamande, il a été décidé d'instaurer un système entièrement nouveau pour le budget local, appelé « cycle de politique et de gestion » (*beleids-en beheerscyclus* – BBC). Celui-ci s'applique depuis 2014 à tous les pouvoirs locaux de la Région flamande, à l'exception des zones de police et de secours, et remplace les concepts connus de budgets ordinaire et extraordinaire.

(1) La régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale a été décidée dans l'accord de la Saint-Michel (1993) et concrétisée dans l'accord du Lambertmont (2001).

L'objectif de ce nouveau cycle de politique et de gestion est de parvenir à une planification pluriannuelle des pouvoirs locaux, dans le cadre de laquelle les objectifs de politique sont liés aux moyens financiers. Dorénavant, les communes, les CPAS et les provinces établissent, durant la première année de la législature, un plan pluriannuel qui couvre une période allant de la deuxième année de la législature en cours à la première année de la législature suivante. Le premier cycle va donc de 2014 à 2019 inclus.

L'état de l'équilibre financier est un élément important du cycle de politique et de gestion et comporte deux critères d'équilibre qui doivent être respectés : l'état d'équilibre annuel et l'équilibre structurel à long terme.

L'état d'équilibre annuel implique que le résultat en base de caisse (ou résultat budgétaire disponible) doit être positif chaque année. Le résultat en base de caisse annuel est égal à la différence entre les recettes et les dépenses budgétisées, augmentée du résultat des années précédentes, mais diminuée des fonds indisponibles.

L'équilibre structurel à long terme implique que la marge d'autofinancement doit être au moins nulle durant la dernière année de la note financière du plan pluriannuel. La marge d'autofinancement est calculée comme étant la différence entre les recettes et dépenses d'exploitation et les charges d'intérêts. Si la marge d'autofinancement est positive, l'administration locale peut remplir tous ses engagements financiers grâce à ses recettes d'exploitation et peut donc financer de nouveaux investissements sans devoir recourir à l'emprunt. La marge d'autofinancement ne tenant pas compte des réserves qui ont été constituées dans le passé, elle est plus stricte que le principe d'équilibre qui s'appliquait auparavant. Si la marge d'autofinancement est négative pendant la dernière année de la période de planification, le gouverneur de la province peut suspendre le plan pluriannuel. Une obligation supplémentaire s'applique aux CPAS, pour lesquels la somme des marges d'autofinancement doit être positive chaque année de la période de planification.

Lors de l'élaboration du prochain BBC, qui débutera en 2020, le résultat d'une évaluation du premier cycle sera pris en compte. Les critères de l'équilibre financier, entre autres, ont été revus dans le nouvel arrêté BBC. Ainsi, le contrôle de l'état de l'équilibre financier (donc tant l'équilibre annuel que l'équilibre structurel) ne se limitera plus aux seules administrations locales mais devra également être effectué sur une base consolidée, dans laquelle on prendra en considération les entités liées aux communes, tels les CPAS, les entreprises communales autonomes ou les districts. En outre, la marge d'autofinancement sera complétée par une marge d'autofinancement corrigée. Cette version corrigée tient notamment compte de formes d'endettement alternatives, comme les emprunts « bullet », qui sont entièrement remboursés le jour de l'échéance et n'apparaissent donc pas dans la marge d'autofinancement au cours des années intermédiaires, ce qui peut donner une image faussée.

### 2.2.2 Région wallonne<sup>(1)</sup>

En Région wallonne, l'équilibre du total général constitue toujours le principe essentiel à respecter. L'article 252 de la loi communale a en effet été repris dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Depuis l'établissement des budgets communaux de 2014, la Région wallonne a instauré, au travers des circulaires budgétaires, deux nouveaux éléments visant à favoriser des finances publiques saines dans les communes, à savoir le principe selon lequel le budget ordinaire de l'exercice propre doit être en équilibre, d'une part, ainsi qu'une limitation des dépenses d'investissement financées par emprunt, d'autre part.

Le budget ordinaire de l'exercice propre, c'est-à-dire abstraction faite du résultat d'exercices précédents ou d'éventuelles réserves, devait être en équilibre en 2014. Jusqu'à cette date, cet équilibre était recommandé, mais il n'est devenu obligatoire qu'à partir du budget de 2015. Les communes qui ne respectent pas ce principe doivent présenter un plan de convergence, qui spécifie notamment quand il conviendra de renouer avec l'équilibre. Les communes confrontées à des difficultés financières structurelles peuvent aussi prétendre à un financement supplémentaire de la région. En échange d'un plan de gestion, elles peuvent contracter un prêt d'aide extraordinaire à long terme auprès du Centre régional d'aide aux communes. Ce plan de gestion impose une série de limitations supplémentaires aux communes, entre autres au niveau des dépenses.

(1) La surveillance budgétaire décrite ci-après ne s'applique pas aux neuf communes germanophones, dont la Communauté germanophone est l'autorité de tutelle

Dans le même temps, un plafond d'investissement a été instauré pour les investissements financés par un emprunt. Cela ne s'applique donc pas aux investissements qui sont financés sur fonds propres ou par des subventions déterminées, de même que certains investissements ne sont pas concernés par ce plafond. Il s'agit notamment des investissements qui donnent lieu à des économies qui sont au moins égales aux charges financières, des investissements rentables qui génèrent suffisamment de recettes pour couvrir la charge de l'emprunt ou des investissements qui sont nécessaires pour respecter des normes de sécurité ou d'hygiène. Le plafond d'investissement s'élève à 180 euros par an par habitant ou ne peut dépasser la charge d'amortissement moyenne des cinq dernières années pour les communes dont le budget ordinaire de l'exercice propre est en équilibre. Les communes soumises à un plan de convergence doivent limiter leurs dépenses d'investissement par emprunt à 165 euros par an par habitant. Les communes relevant d'un plan de gestion ont un plafond d'investissement limité à 100 ou 150 euros par an par habitant. Ce plafond d'investissement est calculé sur une base consolidée pour les communes et pour toutes les entités qui y sont liées, comme les CPAS par exemple. En cas de non-respect de ce plafond d'investissement, les autorités de contrôle ne peuvent pas approuver le budget extraordinaire, sauf en cas de circonstances exceptionnelles.

À partir de 2018, le respect du plafond d'investissement n'est plus contrôlé sur une base annuelle mais bien sur trois ans. Le montant du plafond demeurant inchangé, l'incidence de la flexibilité est plutôt limitée. Les investissements financés par un emprunt durant ces trois ans ne peuvent pas dépasser trois fois 180 euros par habitant, mais la commune n'est plus liée sur une base annuelle aux 180 euros par habitant.

Le plan d'investissement du gouvernement de la Région wallonne de janvier 2018 prévoit en outre que le système du plafond d'investissement sera soumis à révision. Un élargissement de la flexibilité par un calcul sur six ans ou une suppression du système fait partie des possibilités dans ce cadre.

### 2.2.3 Région de Bruxelles-Capitale

Pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est toujours le principe d'équilibre qui est en vigueur, tel qu'il a été initialement repris à l'article 252 de la loi communale. Cependant, les circulaires annuelles que la région envoie à l'occasion de l'établissement des budgets communaux comportent une série de directives concernant certaines recettes et dépenses. Un rythme de croissance maximal autorisé pour les dépenses de fonctionnement est ainsi intégré dans les circulaires. Pour le budget extraordinaire, la directive qui s'applique actuellement est que les nouveaux emprunts doivent rester limités aux amortissements de capital prévus pour l'exercice, de manière à ce que l'endettement communal global n'augmente pas.

## 2.3 Résultat de l'application du cadre budgétaire aux pouvoirs locaux

Le cadre budgétaire applicable aux pouvoirs locaux peut être qualifié de strict. Il a largement contribué à faire en sorte que les pouvoirs locaux dans leur ensemble ont affiché ces dernières années un solde de financement positif dans les comptes des administrations publiques établis selon le SEC 2010, et ce même si le cadre comptable des pouvoirs locaux ne correspond pas exactement à celui des comptes des administrations publiques. Ce résultat a été favorisé par le fait que le cadre budgétaire strict en vigueur pour les pouvoirs locaux s'applique dès l'élaboration de leur budget. Si certaines des dépenses inscrites au budget sont plus difficiles à mettre en œuvre que prévu, comme par exemple des investissements qui affichent des retards, les dépenses effectives s'avèrent finalement plus faibles qu'attendu. Enfin, on peut supposer que certaines communes ont déjà limité les dépenses qu'elles budgétisaient, de manière à pouvoir respecter les nouveaux critères d'équilibre, tels que le plafond d'investissement en Région wallonne ou la marge d'autofinancement en Région flamande.

## 3. Les recettes des pouvoirs locaux

### 3.1 Composition et évolution

Les recettes des pouvoirs locaux s'élèveraient à 7,2 % du PIB en 2018. Les transferts qu'ils reçoivent des autres niveaux de pouvoir constituent leur principal flux de revenus et représentent près de la moitié de leurs recettes totales. Les recettes fiscales, qui se composent principalement des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques et au précompte

immobilier, sont elles aussi une importante source de revenus. C'est également le cas de celles provenant du patrimoine et d'autres recettes non fiscales, comme le produit des ventes de biens et de services. L'évolution de ces catégories de recettes est commentée plus en détail ci-après.

**TABEAU 1 RECETTES DES POUVOIRS LOCAUX**  
(pourcentages du PIB, années d'élections au niveau local)

	2000	2006	2012	2018 e
<b>Recettes totales</b> .....	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>
Recettes fiscales .....	1,8	2,2	2,1	2,2
Taxes additionnelles (centimes additionnels) .....	1,6 <sup>(1)</sup>	1,9	1,9	1,9
Taxes locales .....	0,2	0,3	0,2	0,2
Transferts d'autres pouvoirs publics .....	2,9	3,2	3,3	3,5
Pouvoir fédéral <sup>(2)</sup> .....	0,7	0,8	0,9	0,9
Communautés et régions .....	2,2	2,3	2,4	2,5
Recettes non fiscales .....	1,6	1,5	1,7	1,6
Recettes provenant du patrimoine .....	0,5	0,4	0,3	0,2
Autres, y compris les ventes de biens et de services .....	1,1	1,2	1,4	1,4

Sources : ICN, BNB.

(1) En 2000, les recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques étaient exceptionnellement faibles en raison d'un retard dans le rythme d'enrôlement.

(2) Y compris la sécurité sociale.

### 3.2 Transferts d'autres sous-secteurs des administrations publiques

L'évolution des transferts que reçoivent les pouvoirs locaux d'autres sous-secteurs des administrations publiques est largement tributaire des décisions de ces derniers. Il convient de noter que ces transferts ont quelque peu augmenté depuis le changement de millénaire. Cette progression résulte notamment du rythme de croissance des Fonds des communes. Ces dernières années, plusieurs initiatives ont également été prises, aux niveaux tant régional que fédéral, en vue de compenser, à l'aide des transferts, l'incidence budgétaire de certaines décisions sur les finances des pouvoirs locaux.

#### 3.2.1 Transferts des régions

La plupart des transferts perçus par les pouvoirs locaux proviennent des régions, et ce depuis la régionalisation intégrale du Fonds des communes en 1989. Chaque région (de même que, depuis 2005, la Communauté germanophone) applique à son Fonds des communes un taux de croissance qui lui est propre et répartit ces moyens entre les communes selon ses propres règles.

Ces dernières années, les régions ont respecté les rythmes de croissance de leurs Fonds des communes, lesquels sont fixés par décret ou par ordonnance, et n'ont pas réalisé d'économies sur ces dotations. En Région flamande, un rythme de croissance de 3,5 % est d'application depuis 2005, tandis que, en Région wallonne (à l'exception des communes germanophones), l'adaptation s'effectue chaque année depuis 2010 sur la base de l'inflation estimée de l'exercice budgétaire concerné majorée de 1 %, et que, en Région de Bruxelles-Capitale, un rythme de croissance d'au moins 2 % est de mise depuis 1999.

Seule la Communauté germanophone, qui est devenue en 2005 l'autorité de tutelle des neuf communes germanophones et qui prend en charge leur financement général, a lésiné sur son Fonds des communes ces dernières années. Ainsi, la majoration de 1 % en sus de l'inflation prévue par décret n'a pas été appliquée en 2013 ni en 2014.



Les moyens provenant des Fonds des communes sont répartis entre les communes sur la base d'un certain nombre de leurs caractéristiques spécifiques. Il est notamment tenu compte, entre autres, de la fonction de centre, de variables démographiques et de facteurs socio-économiques. Ainsi, la répartition dans chaque région est inversement proportionnelle à la capacité fiscale des résidents de la commune en ce qui concerne les additionnels à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier. Les communes peuvent utiliser librement les moyens qu'elles reçoivent du Fonds des communes.

Ces dernières années, les Régions flamande et wallonne ont par contre toutes deux rogné sur les Fonds des provinces. En Région flamande, le rythme de croissance de 3,5 % prévu dans le décret n'a plus été appliqué à partir de 2013. Le montant de base a été réduit en 2014 et ledit Fonds a été supprimé en 2015. La Région wallonne a quant à elle raboté les moyens de son Fonds des provinces en 2015. Ces réductions ont été associées à la reprise de compétences par la région, et des économies sont également prévues en 2018.

Outre les Fonds des communes et des provinces, les pouvoirs locaux reçoivent aussi toute une série de dotations et de subsides spécifiques de la part des communautés et des régions. En Région flamande, plusieurs subsides ont été transférés vers le financement général ces dernières années, dans le cadre d'un décret fixant des obligations de planning et de rapportage périodiques (Planlastendecreet). Ces subsides relèvent désormais du Fonds des communes, mais ils ne sont pas adaptés suivant le rythme de croissance prévu dans le décret et sont automatiquement octroyés aux administrations locales. Le Fonds des villes a lui aussi été incorporé au Fonds des communes afin de limiter la charge administrative pour les villes. En Région de Bruxelles-Capitale, il a été décidé d'intégrer une série de dotations spécifiques à la dotation générale, dans le cadre de la récente réforme du Fonds des communes.

### 3.2.2 Financement fédéral des dépenses légalement obligatoires

Les principaux transferts provenant du pouvoir fédéral sont liés aux missions légales exercées par certaines composantes des pouvoirs locaux, en l'occurrence les CPAS ainsi que les zones de police et de secours. Ces allocations ne financent généralement qu'une partie des frais réels. Par conséquent, les communes doivent souvent recourir à leur dotation pour permettre à ces entités de s'acquitter de leurs missions, tout en présentant un budget en équilibre.

Les CPAS perçoivent une allocation fédérale destinée à financer les paiements qu'ils effectuent dans le cadre du droit à l'intégration sociale, sous la forme de revenus d'intégration sociale et d'emplois subventionnés<sup>(1)</sup>. Le pouvoir fédéral rembourse en principe aux CPAS 55 % du montant qu'ils versent en revenus d'intégration sociale. Ce pourcentage peut être plus élevé lorsque la commune compte un grand nombre de bénéficiaires. Une série d'éléments particuliers sont dorénavant pris en compte lors du calcul de l'allocation. L'allocation correspondant au revenu d'intégration sociale comprend ainsi notamment une compensation pour la réforme des allocations de chômage. Ces dernières années, il a aussi été tenu compte de l'augmentation du nombre de réfugiés reconnus à la suite de la crise de l'asile. Les CPAS bénéficient également d'une intervention totale ou partielle du pouvoir fédéral dans le soutien qu'ils fournissent dans le cadre du droit à l'aide sociale, qui consiste essentiellement à apporter un appui (financier et matériel) aux demandeurs d'asile et aux personnes disposant d'un permis de séjour qui ne sont pas inscrites au registre de la population.

Les zones de police locales sont financées par une allocation fédérale et par des dotations communales. L'allocation fédérale est en réalité un ensemble de diverses dotations fédérales. La plus importante est la dotation de base, qui est ventilée en fonction de la norme dite « KUL », une clé de répartition qui se base sur la recherche scientifique pour définir la capacité policière dont devrait disposer une zone de police. Il existe par ailleurs encore une série d'autres allocations sociales dans le cadre desquelles le pouvoir fédéral prend en charge certains frais liés aux salaires des ex-gendarmes. Ces dernières années, le gouvernement fédéral n'a toutefois pas déboursé tous les moyens qui reviennent aux zones de police. Le versement d'une partie des ressources issues du Fonds de la sécurité routière a ainsi pris beaucoup de retard.

Les zones de secours, qui sont opérationnelles depuis 2015, sont elles aussi partiellement financées par le pouvoir fédéral. Lors de la réforme qui a transformé les services de pompiers en zones de secours, il avait été convenu que le financement des zones devait évoluer vers une répartition équilibrée entre les moyens du pouvoir fédéral et ceux des communes. En 2017, les communes auraient fourni 79 % du financement et le pouvoir fédéral 21 %. Si les contributions

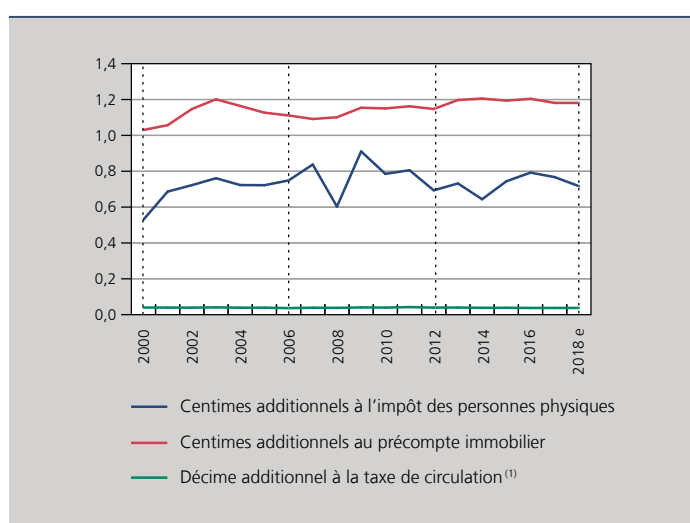
(1) Plutôt que d'octroyer un revenu d'intégration sociale, le CPAS peut aussi fournir un emploi (en prévoyant un subside en cas d'occupation en dehors du CPAS).

ne sont pas encore identiquement réparties, il s'agit toutefois d'une amélioration par rapport à la situation qui prévalait avant la réforme des services de pompiers. À l'époque, selon les estimations, la répartition était plutôt de 90 % pour les communes et de 10 % pour le pouvoir fédéral.

### 3.3 Impôts additionnels

Le financement des pouvoirs locaux consiste à hauteur d'un peu plus d'un quart en recettes des impôts complémentaires, lesquels sont perçus sous la forme de centimes additionnels. Les communes, y compris l'agglomération bruxelloise jusqu'à l'exercice d'imposition 2017, lèvent ainsi des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques. Les centimes additionnels au précompte immobilier sont établis par les communes, les provinces et l'agglomération bruxelloise. Enfin, les communes reçoivent également un décime additionnel à la taxe de circulation.

**GRAPHIQUE 5 ÉVOLUTION DES IMPÔTS ADDITIONNELS**  
(pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

(1) Le décime additionnel à la taxe de circulation est le même pour toutes les communes, qui n'ont aucune compétence décisionnelle en la matière.

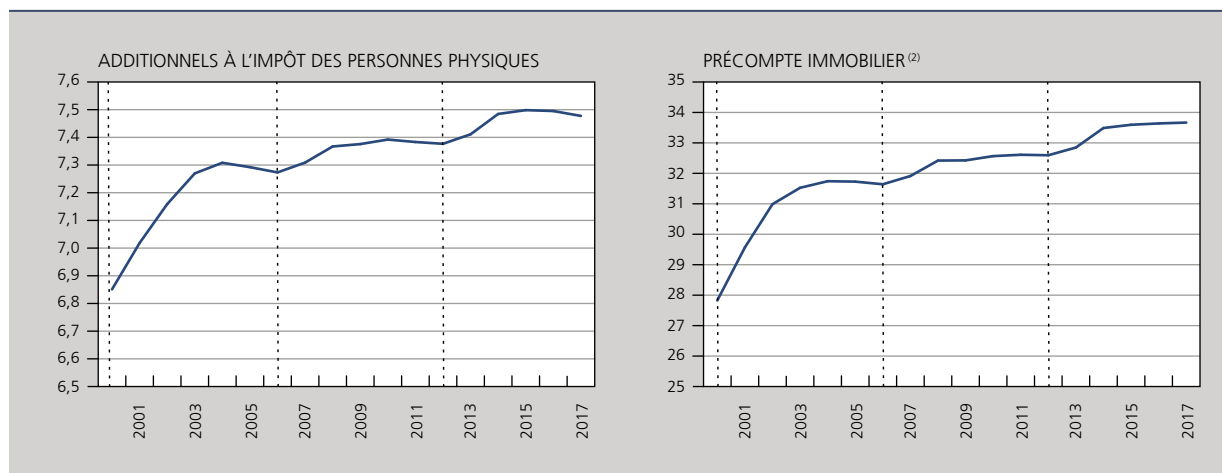
Les recettes des impôts complémentaires sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier sont tributaires des taux et de l'évolution des bases d'imposition, mais aussi, dans une large mesure, du rythme d'enrôlement.

#### 3.3.1 Taux

Le taux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques levée par les communes a en moyenne suivi une tendance ascendante ces dernières années. Il s'est inscrit en hausse en particulier durant les années suivant les élections locales. Au début des années 2000, le taux moyen a nettement rebondi, vraisemblablement en raison de la réforme de l'impôt des personnes physiques décidée par le pouvoir fédéral à cette époque et qui a réduit la base d'imposition des communes. Aucune baisse significative du taux moyen n'a toutefois été observée préalablement aux élections locales, de sorte que celui-ci a progressivement augmenté.

Dans le cadre de la réforme fiscale à laquelle la Région de Bruxelles-Capitale a récemment procédé, le taux des centimes additionnels de l'agglomération bruxelloise à l'impôt des personnes physiques ont été ramenés à zéro à partir de l'exercice d'imposition 2017.

**GRAPHIQUE 6 LE TAUX MOYEN DES IMPÔTS ADDITIONNELS COMMUNAUX A GRADUELLEMENT AUGMENTÉ CES DERNIÈRES ANNÉES**  
(taux moyen des communes<sup>(1)</sup>)



Source : SPF Finances.

(1) Moyenne non pondérée.

(2) Taux en pourcentage, calculé comme le produit du taux régional du précompte immobilier et des additionnels communaux y afférents.

L'évolution du taux des centimes additionnels communaux au précompte immobilier est en moyenne elle aussi orientée à la hausse. Dans le cadre de la réforme fiscale susmentionnée, les centimes additionnels de l'agglomération bruxelloise au précompte immobilier ont été majorés à partir de l'exercice d'imposition 2016. Dans le cadre de la réforme des provinces, les centimes additionnels que les provinces flamandes lèvent sur le précompte immobilier seront limités à compter de l'exercice d'imposition 2018.

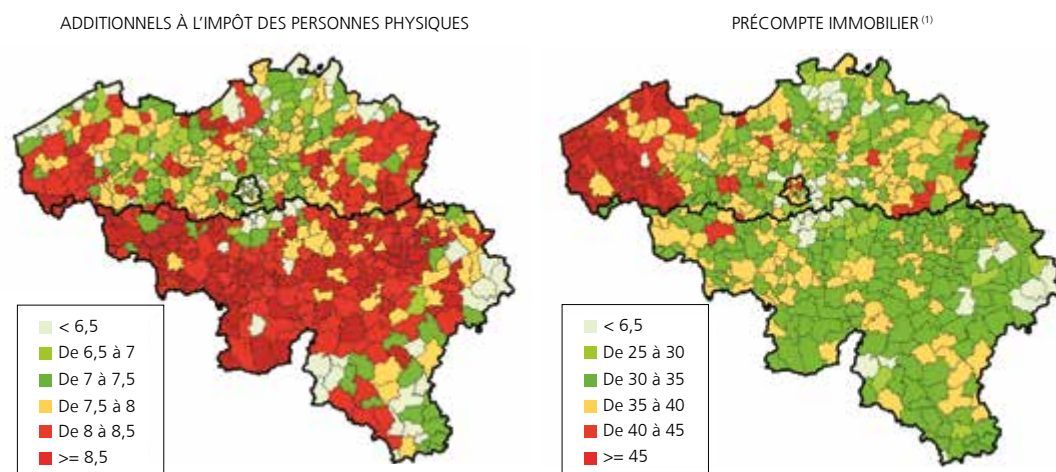
### Encadré – Déterminants des taux communaux de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier

Les communes belges peuvent décider en toute autonomie du taux de leur taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP) et des centimes additionnels au précompte immobilier (PrI). La base d'imposition de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques est l'impôt prélevé aux niveaux fédéral et – depuis 2015 – également régional. La progressivité de la taxe communale à l'impôt des personnes physiques est donc identique à celle des niveaux de pouvoir plus élevés. Les centimes additionnels communaux au précompte immobilier sont prélevés sur la taxe régionale basée sur le revenu cadastral.

L'autonomie fiscale des communes a entraîné des choix très différents en matière de taux d'Add IPP et de PrI, comme l'indique la répartition de ces taux. En 2017, les taux d'Add IPP ont varié entre 0 (à Knokke-Heist, La Panne et Coxyde) et 9% (à Messines), la médiane étant de 7,7%. C'est en Région de Bruxelles-Capitale que le taux moyen par région a été le plus bas et en Région wallonne qu'il a été le plus élevé. Les taux de PrI ont oscillé entre 15 (à Amblève) et 56,25% (à Alveringem), la médiane étant de 32,5%. C'est en Région wallonne que les taux ont été les plus bas et en Région de Bruxelles-Capitale qu'ils ont été les plus élevés. S'agissant de ces deux impôts, la Région flamande occupe une position intermédiaire. En ce qui concerne tant les taux d'Add IPP que ceux de PrI, on observe un certain degré de corrélation spatiale, les communes géographiquement proches adoptant souvent des taux du même ordre de grandeur.



TAUX COMMUNAUX DE LA TAXE ADDITIONNELLE À L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES ET DES CENTIMES ADDITIONNELS AU PRÉCOMPTE IMMOBILIER  
(exercice d'imposition 2017)



Source : SPF Finances.

(1) Il s'agit ici du taux exprimé en pourcentage et calculé comme étant le produit du taux régional du précompte immobilier et des centimes additionnels communaux y afférents.

Quels sont les déterminants qui permettent aux communes de décider d'adopter un taux d'Add IPP ou de PrI plus élevé ou plus bas? Tout d'abord, on peut examiner la capacité de la population relative aux impôts respectifs. A priori, on pourrait s'attendre à ce que les communes présentant un rendement moindre par habitant par point de pourcentage du taux adoptent des taux plus élevés, de façon à maintenir le niveau des recettes. Toutefois, les recherches empiriques portant sur la Région flamande montrent que cette corrélation négative n'est pas ou que peu significative en ce qui concerne l'Add IPP, tandis qu'elle est limitée mais significative en ce qui concerne le PrI (Merlevede *et al.*, 2011). Ainsi, un rendement plus élevé d'un euro par habitant par point de pourcentage de PrI – pour un rendement moyen de 13 euros – engendre un taux de PrI inférieur d'environ 0,3 point de pourcentage. À cet égard, il convient de noter que les allocations provenant des réserves communales provoquent déjà un certain nivellement de la capacité contributive des communes.

Ensuite, d'autres facteurs socio-économiques influençant la capacité financière ou les besoins en matière de dépenses peuvent déterminer la fixation des taux par commune. C'est ainsi que, outre le niveau de revenus, des facteurs comme la composition de la population selon l'âge et la nationalité, la densité de population, le niveau et la nature de l'activité économique, le caractère résidentiel, rural ou urbain de la commune, ou encore la centralité sont susceptibles de jouer un rôle. Sur la base de différentes variables socio-économiques, Dessoy (2007) a élaboré une typologie des communes belges qui regroupe celles présentant un environnement socio-économique similaire en catégories aussi homogènes que possible. Il en a résulté six clusters principaux, dont les caractéristiques dominantes figurent dans le tableau ci-dessous.



PRINCIPAUX CLUSTERS ISSUS DE LA TYPOLOGIE SOCIO-ÉCONOMIQUE DES COMMUNES BELGES D'APRÈS DESSOY (2007)

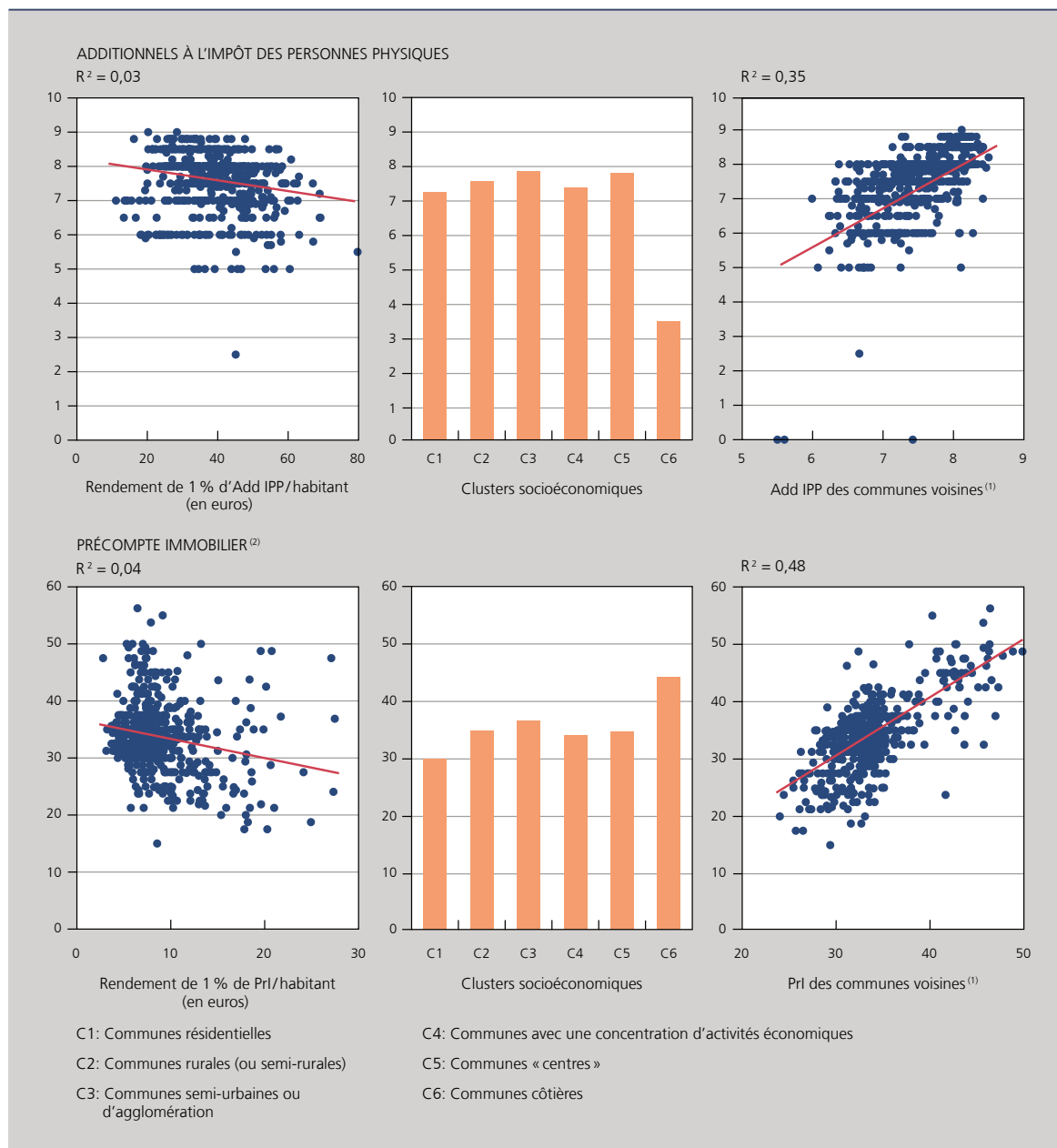
Clusters	Caractéristiques dominantes
C1. Communes résidentielles	Niveau de vie élevé et faible centralité
C2. Communes rurales (ou semi-rurales)	Faible degré d'urbanisation et faible centralité
C3. Communes semi-urbaines ou d'agglomération	Faible niveau de vie, degré d'urbanisation élevé
C4. Communes avec une concentration d'activités économiques	Fortes activités industrielles
C5. Communes « centres »	Forte centralité
C6. Communes côtières	Fortes activités touristiques

Le cluster qui diffère le plus des autres est celui des communes côtières. Ces communes se distinguent par d'importantes activités touristiques et par un haut degré d'attractivité externe. Leur situation unique permet de fixer le taux de prélèvement sur le bien immobilier au-dessus de la moyenne et celui de l'impôt des personnes physiques en dessous de la moyenne. S'agissant des autres clusters, les différences sont globalement limitées. Les communes résidentielles adoptent en moyenne des taux légèrement inférieurs, en particulier pour le précompte immobilier, parce qu'elles combinent une capacité financière relativement élevée avec une centralité réduite ou de faibles équipements. De même, dans les communes présentant une concentration d'activités économiques, les taux sont quelque peu inférieurs à ceux des autres communes non côtières. Celles-ci peuvent s'appuyer sur les recettes provenant de l'activité industrielle, qui est y fort développée. Les communes semi-urbaines ou d'agglomération ainsi que les communes « centres » affichent des taux légèrement supérieurs à la moyenne. Les premières combinent un niveau de vie relativement bas avec un degré d'urbanisation élevé, ce qui se traduit par une concentration de population, du bâti et des flux de circulation. Les secondes se caractérisent par une forte centralité en matière d'équipements et d'attractivité externe.

En dépit de la prise en compte des facteurs socio-économiques précités, il demeure une large part de corrélation spatiale entre les taux d'Add IPP et de PrI. En effet, des études empiriques consacrées à différents pays ont montré qu'un mimétisme est à l'œuvre en ce qui concerne les recettes et les dépenses entre communes géographiquement proches les unes des autres. Des éléments convaincants prouvent que les autorités locales tiennent compte les unes des autres. D'après le modèle de « concurrence par comparaison », certains pouvoirs locaux imitent la politique d'autres pouvoirs locaux parce que, en l'absence d'informations complémentaires ou meilleures, les électeurs locaux se fondent sur les résultats obtenus dans les communes voisines pour évaluer la politique de leur administration. Il peut en résulter que certaines communes copient la politique fiscale d'autres communes. Pour la Belgique et la Région flamande également (cf., notamment, Heyndels et Vuchelen, 1998, et Merlevede *et al.*, 2011), on a démontré un lien de causalité positif significatif à long terme entre, respectivement, les taux d'Add IPP et de PrI de communes voisines, en ce compris ou non des voisins de second ordre. L'existence d'une « concurrence par comparaison » implique généralement une efficacité accrue de la politique puisque les électeurs utilisent également des informations sur les communes voisines pour évaluer leurs politiciens, accroissant ainsi la responsabilité de ces derniers.



DÉTERMINANTS DES TAUX COMMUNAUX DE LA TAXE ADDITIONNELLE À L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES ET DES CENTIMES ADDITIONNELS AU PRÉCOMPTE IMMOBILIER



Sources: communes, Dessoy (2007), ICN, SPF Finances.

(1) Il s'agit des taux moyens des communes voisines de premier et de second ordres.

(2) Il s'agit du taux exprimé en pourcentage et calculé comme étant le produit du taux régional du précompte immobilier et des centimes additionnels y afférents.

### 3.3.2 Évolution des bases imposables

La base imposable des impôts complémentaires est constituée des recettes fiscales sur lesquelles les centimes additionnels sont établis. L'évolution de la base imposable des pouvoirs locaux est dès lors en partie déterminée par les décisions des pouvoirs qui lèvent l'impôt de base. Dans les années 1990, la décision du pouvoir fédéral de ne pas indexer les barèmes d'imposition de l'impôt des personnes physiques a ainsi exercé une incidence positive sur les recettes de l'impôt

complémentaire des personnes physiques, tandis qu'un effet négatif résulte de la décision prise en 2015 par le pouvoir fédéral de réduire les charges sur le travail par le biais du tax shift.

Selon les calculs du SPF Finances, sur une base cumulée et ex ante, l'amointrissement des recettes des pouvoirs locaux dû au tax shift augmenterait progressivement pour atteindre 331 millions d'euros en 2021. Le tax shift générera toutefois également des effets positifs, telle une hausse de l'emploi, qui atténueront son impact ex ante négatif.

**TABLEAU 2 LE TAX SHIFT VA COMPRIMER LES RECETTES DES POUVOIRS LOCAUX**

(impact ex ante cumulé sur les recettes de l'impôt des personnes physiques<sup>(1)</sup>, millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pouvoir fédéral .....	59	-799	-178	-1 420	-2 940	-3 492	-3 317
Régions .....	0	-65	-323	-458	-680	-1 015	-1 138
<b>Pouvoirs locaux</b> .....	<b>0</b>	<b>-14</b>	<b>-76</b>	<b>-131</b>	<b>-178</b>	<b>-279</b>	<b>-331</b>
Ensemble des pouvoirs publics .....	59	-878	-577	-2 009	-3 798	-4 786	-4 786

Sources : SPF Finances, BNB.

(1) Il s'agit d'une simulation du SPF Finances de décembre 2016 fondée sur le modèle de microsimulation SIRE.

Il convient de remarquer que les fonctionnaires statutaires et contractuels des pouvoirs locaux ne bénéficient pas de la baisse des cotisations sociales décidée dans le cadre du tax shift, cette réduction étant réservée au secteur privé.

Dans certains cas, le pouvoir qui lève l'impôt de base a tenu compte de l'impact de ses décisions sur la base imposable des pouvoirs locaux. Les communes perçoivent ainsi une « mainmorte » pour compenser le fait qu'un grand nombre de bâtiments établis sur leur territoire sont exempts de précompte immobilier. En Région wallonne, une compensation a été prévue pour les communes lors de la réforme du précompte immobilier et de la diminution des impôts sur les sociétés dans le cadre du plan Marshall. La Région de Bruxelles-Capitale a elle aussi prévu une compensation pour la suppression du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage.

### 3.3.3 Rythme d'enrôlement

Le rythme d'enrôlement influe essentiellement sur l'évolution des recettes des additionnels à l'impôt des personnes physiques. Si le rythme d'enrôlement se ralentit ou s'accélère fortement certaines années, les recettes de l'impôt complémentaire des personnes physiques s'en trouveront, respectivement, sensiblement plus faibles ou plus élevées.

Dans le passé, le rythme d'enrôlement et la composition des rôles déterminaient les transferts du pouvoir fédéral aux communes. Les communes pouvaient dès lors difficilement prévoir combien elles percevraient au titre d'additionnels à l'impôt des personnes physiques, et ces montants fluctuaient largement d'un mois à l'autre. Un système d'avances IPP au profit des communes a toutefois été introduit en septembre 2017, en vertu duquel celles-ci reçoivent chaque mois une certaine somme. Ce système d'avances apporte une certaine sécurité financière aux communes sur une base de caisse, mais il n'exerce aucune incidence sur le solde de financement des comptes publics selon le SEC 2010. Dans ces comptes, les montants effectivement enrôlés déterminent toujours l'impôt complémentaire des personnes physiques et les avances sont considérées comme de pures transactions financières.

## 3.4 Impôts locaux

La Constitution belge consacre l'autonomie fiscale des communes et des provinces. Les pouvoirs locaux exercent ce droit en levant divers impôts, mais qui ne représentent qu'une faible part de leurs recettes.

Parmi les exemples connus d'impôts locaux, citons la taxe sur la force motrice, la taxe sur les secondes résidences, diverses formes de taxes sur la publicité (panneaux publicitaires, distribution de tracts publicitaires, enseignes lumineuses), la taxe sur les immeubles à l'abandon et les taudis, ou encore la taxe de séjour. Les communes (et les provinces) lèvent par ailleurs nombre d'autres taxes qui ne leur rapportent généralement pas grand-chose. Il existe ainsi notamment des taxes sur les chiens, sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs de billets, sur les piscines privées, sur la diffusion de films, sur les manifestations sportives, sur la location de bateaux, etc.

En tant qu'autorités de contrôle, les régions ont tenté ces dernières années de limiter la pression fiscale des impôts locaux.

En Région flamande, le gouvernement flamand et les communes et provinces flamandes ont conclu un « pacte local ». En échange d'un certain nombre d'engagements fiscaux de la part des communes, parmi lesquels la suppression de la taxe sur les espaces de bureau et sur le personnel occupé et la promesse de ne pas lever de nouveaux impôts forfaitaires sur les ménages jusqu'en 2012, le pouvoir flamand a repris en 2008 une partie de la dette des communes. La délégation de dette a été limitée à 100 euros par habitant et s'est élevée au total à 626 millions d'euros.

La Région wallonne a dans un premier temps tenté d'alléger la pression fiscale locale au moyen de la circulaire « paix fiscale wallonne ». Cette circulaire, qui prévoyait entre autres un taux maximum pour un certain nombre de taxes ainsi que la suppression de certaines taxes locales, a été annulée par le Conseil d'État en 2002 parce qu'elle limitait l'autonomie fiscale des communes. Ces dernières années, les circulaires de la Région wallonne sur l'établissement du budget communal incluaient toujours des directives relatives à la fiscalité locale, qui peuvent être interprétées comme de fortes recommandations de la région. Elles donnent ainsi un aperçu des impôts locaux qui peuvent être établis et, pour chacun d'eux, y compris les impôts complémentaires, recommandent un taux maximum.

La Région de Bruxelles-Capitale a créé en 2007 un fonds de compensation fiscale dont l'objectif était d'impliquer les communes, au travers de la fiscalité communale, dans le développement économique de la région. Pour pouvoir prétendre à une indemnité du fonds de compensation fiscale, les communes bruxelloises doivent conclure avec la région un contrat de trois ans dans lequel elles s'engagent entre autres à ne pas augmenter les taxes existantes et à ne pas introduire de nouvelles taxes sans concertation. La première réalisation du fonds de compensation fiscale a consisté à supprimer les taxes sur la force motrice et sur les écrans d'ordinateur. Il a récemment été décidé de régionaliser la taxe hôtelière, de manière à remplacer les diverses taxes locales levées sur les logements touristiques: le fonds de compensation fiscale a indemnisé en 2016 les communes pour la suppression de cette taxe, tandis que celles-ci se sont engagées à limiter les centimes additionnels qu'elles peuvent établir sur ce prélèvement.

### 3.5 Recettes non fiscales

Ces deux dernières décennies, les revenus du patrimoine des pouvoirs locaux ont systématiquement diminué. D'une part, les administrations locales ont revendu un certain nombre de participations importantes, notamment dans le secteur de l'énergie, ce qui a entraîné la disparition du flux de dividendes que celles-ci généraient. D'autre part, le climat de taux d'intérêt bas a lui aussi pesé sur les revenus du patrimoine.

Les autres recettes non fiscales consistent essentiellement en recettes de la vente de biens et de services. Celles-ci incluent entre autres une indemnité pour couvrir divers services fournis par les CPAS, par exemple sous la forme de livraison de repas, de garde d'enfants ou d'aide à domicile. L'indemnité destinée à financer ces services est toutefois souvent fixée d'un point de vue social et ne couvre donc pas forcément les frais encourus. Les produits de diverses « taxes » ou rétributions destinées à financer un service rendu par les pouvoirs locaux, comme par exemple les prélèvements sur le stationnement, sur les sacs poubelles ou sur les parcs à conteneurs sont eux aussi considérés comme des recettes tirées de la vente de biens ou de services dans les comptes des administrations publiques.

## 4. Les dépenses primaires des pouvoirs locaux

La présente partie examine l'évolution des principales catégories de dépenses, ainsi qu'une série de défis auxquels sont confrontés les pouvoirs locaux pour garder leurs dépenses sous contrôle.



## 4.1 Composition et évolution

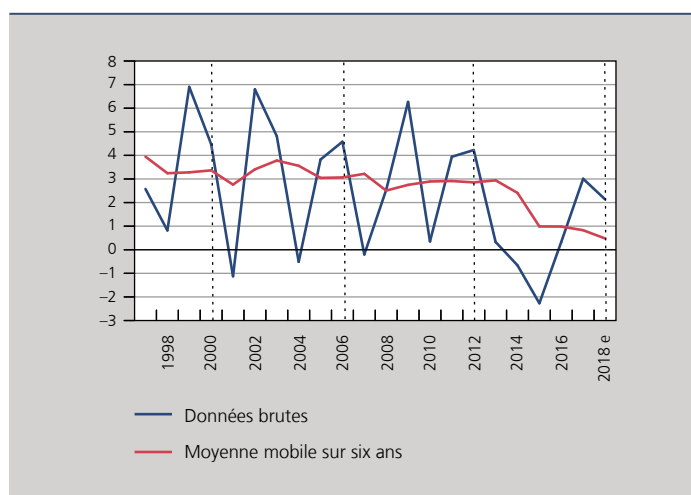
Les dépenses primaires des pouvoirs locaux devraient s'élever à 7,1 % du PIB en 2018. La masse salariale, qui se compose des rémunérations brutes et des cotisations sociales des agents statutaires et contractuels, représente plus de la moitié de ce montant. D'autres postes de dépenses importants sont les achats de biens et de services, les investissements et les prestations sociales. La moitié des prestations sociales émanent des CPAS, qu'il s'agisse de prestations versées en espèces (principalement les revenus d'intégration) ou en nature. L'autre moitié se compose des dépenses de pensions. Les subventions aux entreprises, les autres transferts courants et les autres dépenses en capital constituent une part limitée des dépenses.

**TABLEAU 3** DÉPENSES PRIMAIRES DES POUVOIRS LOCAUX  
(pourcentages du PIB, années d'élections au niveau local)

	2000	2006	2012	2018 e
Rémunérations .....	3,4	3,7	4,1	3,9
Salaires .....	2,4	2,6	2,8	2,6
Cotisations sociales .....	1,0	1,1	1,3	1,3
Achats courants de biens et services .....	1,0	1,0	1,1	1,2
Prestations sociales .....	0,6	0,7	0,8	0,8
Prestations sociales en espèces .....	0,5	0,6	0,7	0,6
Prestations sociales en nature .....	0,1	0,1	0,1	0,1
Subventions aux entreprises .....	0,0	0,2	0,1	0,2
Autres transferts courants .....	0,2	0,2	0,3	0,3
Formation brute de capital fixe .....	1,0	0,9	1,0	0,8
Autres dépenses en capital .....	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b> .....	<b>6,3</b>	<b>6,8</b>	<b>7,5</b>	<b>7,1</b>

Sources : ICN, BNB.

**GRAPHIQUE 7** LA CROISSANCE DES DÉPENSES PRIMAIRES S'EST RALENTIE  
(pourcentages de variation annuelle des dépenses primaires, données déflatées par le déflateur du PIB)



Sources : ICN, BNB.

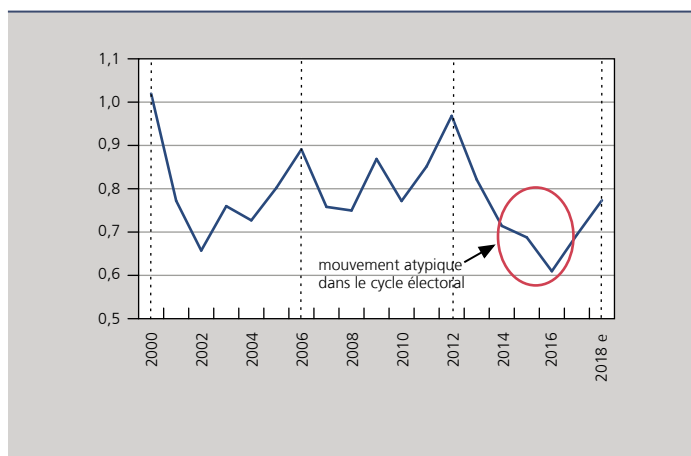
L'évolution des dépenses primaires des pouvoirs locaux est très erratique. D'une part, elle présente un cycle d'une durée de six ans – correspondant à l'intervalle de temps qui sépare deux élections communales – généré par les dépenses d'investissement. S'y ajoute l'effet de facteurs exceptionnels comme la réforme des polices, qui a transféré de nombreux emplois publics vers les pouvoirs locaux en 2002. Il est toutefois possible d'appréhender l'évolution tendancielle des dépenses des pouvoirs locaux à l'aide d'une moyenne mobile de la croissance des dépenses primaires calculée sur six ans. Celle-ci, qui fluctuait aux alentours de 3 % jusqu'en 2014, a entre-temps plongé. Le tassement semble affecter la plupart des catégories de dépenses, mais il est particulièrement sensible dans le cas des investissements publics.

## 4.2 Dépenses d'investissement

Les investissements des pouvoirs locaux méritent qu'on leur accorde une attention particulière. Ils représentent en moyenne un tiers des investissements publics en Belgique. Ces investissements sont actuellement relativement bas, et il est dès lors souhaitable de les stimuler, compte tenu de l'effet positif que ce type de dépenses exercent sur la croissance potentielle.

**GRAPHIQUE 8 LES INVESTISSEMENTS DES POUVOIRS LOCAUX SONT ACTUELLEMENT RELATIVEMENT FAIBLES**

(formation brute de capital fixe, pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

En comparant le profil affiché durant le cycle électoral en cours à celui observé précédemment, il apparaît que la croissance des investissements publics se situe depuis quelques années déjà en deçà de son rythme habituel. Certes, les investissements des pouvoirs locaux ont reflué comme attendu durant les deux années consécutives aux élections de 2012. Ensuite, au lieu de reprendre de la vigueur comme c'est typiquement le cas en milieu de législature, ils ont de nouveau décliné en 2015 avant de retomber en 2016 à leur niveau le plus bas depuis 30 ans. En 2017, à l'approche des élections locales de l'automne 2018, les investissements sont à nouveau repartis à la hausse. Cette progression devrait se poursuivre en 2018, mais les investissements seraient plus faibles que lors des années électorales précédentes.

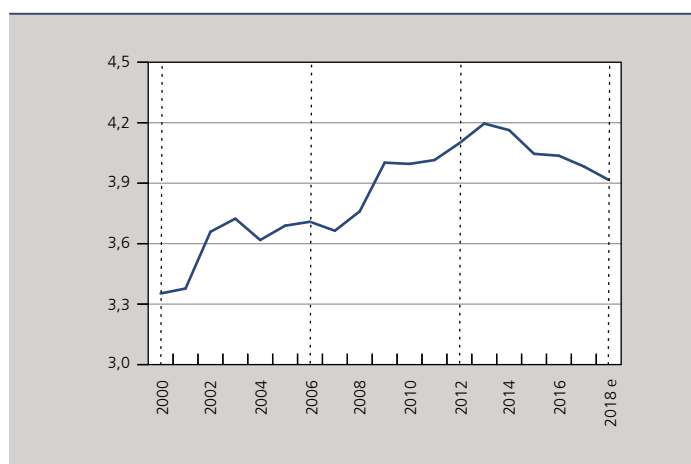
Il semble déjà clair que les investissements des pouvoirs locaux se seront contractés durant le cycle électoral s'achevant cette année. Les règles budgétaires plus strictes instaurées depuis 2014 par les tutelles régionales ont probablement joué un rôle à cet égard. Le recul des investissements est certes favorable à l'assainissement à court terme des finances publiques, mais il s'avère contre-productif à plus long terme, compte tenu de l'impact mentionné sur la croissance potentielle. En effet, les investissements permettent d'élargir le stock de capital, ce qui renforce la capacité productive de l'économie.

### 4.3 Emploi et rémunérations

Les coûts salariaux des pouvoirs locaux rapportés au PIB ont augmenté de façon quasi ininterrompue de 2000 à 2013 mais, depuis 2014, ils s'inscrivent en légère baisse. Ces mouvements résultent notamment de l'évolution de l'emploi et de la réforme du financement du régime de pension des fonctionnaires statutaires des pouvoirs locaux. Ces deux points seront développés plus en détail ci-après. De surcroît, le ratio des coûts salariaux a été gonflé par le repli du PIB en 2009, tandis que la croissance du PIB réel presque nulle observée en 2012 et en 2013 a, elle aussi, exercé un effet haussier. En revanche, le saut d'index a conduit à une modération des coûts salariaux en 2015 et en 2016.

**GRAPHIQUE 9** LES COÛTS SALARIAUX ONT PROGRESSÉ DE FAÇON QUASI ININTERROMPUE JUSQU'AU DÉBUT DE LA LÉGISLATURE ACTUELLE

(rémunérations des travailleurs, pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

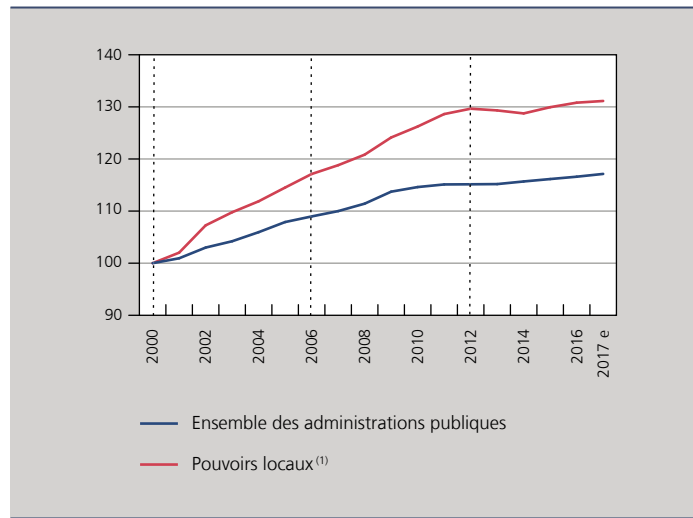
#### 4.3.1 Évolution de l'emploi

En 2016, les pouvoirs locaux occupaient 317 000 personnes, soit un peu plus d'un tiers de l'emploi total dans les administrations publiques.

L'emploi dans les pouvoirs locaux a vivement progressé entre le passage à l'an 2000, lorsque ceux-ci occupaient 243 000 personnes, et les élections locales de 2012. Cette expansion a largement contribué à la croissance des coûts salariaux. Depuis le début de la législature actuelle en 2013, on constate toutefois un revirement au niveau de l'emploi, qui semble se stabiliser.

**GRAPHIQUE 10** APRÈS AVOIR NETTEMENT PROGRESSÉ DURANT LA PÉRIODE PRÉCÉDENTE, L'EMPLOI EST DEMEURÉ PRESQUE STABLE AU COURS DE LA LÉGISLATURE ACTUELLE

(moyennes annuelles, 2000 = 100)



Sources : ICN, BNB.

(1) En ce compris les personnes insérées sur le marché du travail qui ont été mises à l'emploi en application des dispositions de l'article 60 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

#### 4.3.2 La réforme du financement du régime de pension des fonctionnaires statutaires des pouvoirs locaux

Si on examine séparément les évolutions des composantes des coûts salariaux, à savoir les salaires et les cotisations sociales à charge de l'employeur, il apparaît que ce sont principalement les cotisations sociales qui se sont inscrites en nette hausse ces dernières années. Il s'agit là d'une conséquence directe de la réforme du financement du régime de pension des fonctionnaires statutaires des pouvoirs locaux opérée en 2012.

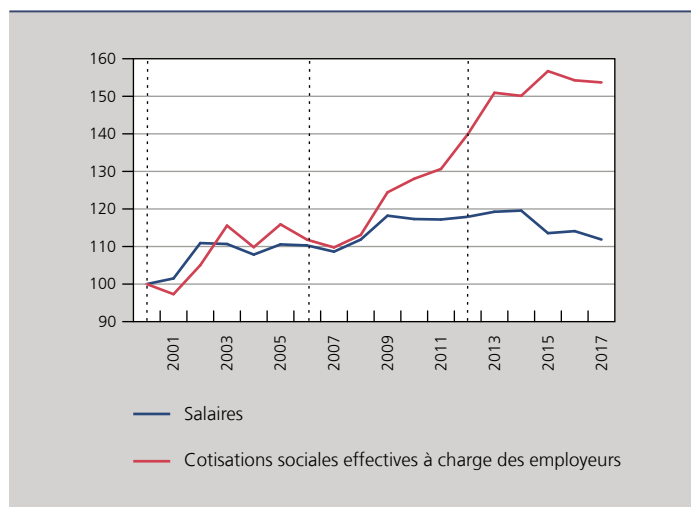
Les pouvoirs locaux assurent eux-mêmes le financement des pensions de leurs fonctionnaires statutaires, lesquelles se déclinaient, jusqu'en 2012, en différents régimes. Les régimes les plus importants étaient gérés par l'ancien Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales et étaient financés sur la base d'un système de répartition dans le cadre duquel une cotisation perçue sur le salaire des fonctionnaires statutaires actifs servait à financer les pensions des fonctionnaires statutaires déjà pensionnés. Les taux de cotisation appliqués dans ces systèmes n'étaient plus tenables parce que la base de financement se réduisait de plus en plus, alors que le nombre de pensionnés ne cessait de s'accroître, en partie en raison du vieillissement de la population.

Un glissement de l'emploi statutaire vers l'emploi contractuel s'est ensuite opéré au niveau des pouvoirs locaux, ce qui a entraîné un rétrécissement de la base de financement. Des nominations statutaires tardives, pratique courante au sein des pouvoirs locaux, ont également pesé sur le système. En effet, les fonctionnaires concernés avaient droit à une pension en tant que fonctionnaire statutaire, tout en n'ayant quasiment pas contribué au financement de celle-ci au cours de leur carrière.

Le financement du régime de pension a été réformé en profondeur par la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel des administrations provinciales et locales et des zones de police locales nommés à titre définitif. Un ajustement antérieur visant à garantir la soutenabilité budgétaire du système, notamment au moyen d'un premier relèvement des taux de cotisation à verser par les pouvoirs locaux – le taux de cotisation de base pour le plus important régime de pension (en ce compris la cotisation du travailleur à hauteur de 7,5 %) a été porté de 27,5 % en 2009 à 30 % en 2010 et à 32 % en 2011 –, s'était en effet avéré insuffisant. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les différents régimes de pension ont été fusionnés dans le Fonds de pension solidarisé, dont le financement repose sur deux principes : solidarité et responsabilisation.

**GRAPHIQUE 11 LES COÛTS SALARIAUX ONT AUGMENTÉ SOUS L'IMPULSION DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU RÉGIME DE PENSION DES FONCTIONNAIRES STATUTAIRES**

(pourcentages du PIB, 2000 = 100)



Sources: ICN, BNB.

Selon le principe de solidarité, au terme d'une période de transition, tous les pouvoirs affiliés paient le même taux de cotisation de base au Fonds de pension solidarisé. Entre 2012 et 2016, les taux de cotisation de base se sont progressivement mués en une cotisation de base uniforme de 41,5 % (en ce compris la cotisation du travailleur à hauteur de 7,5 %). L'augmentation du taux de cotisation de base n'a toutefois pas été uniforme pour l'ensemble des pouvoirs locaux. En effet, certains ont encore pu bénéficier de réserves existantes, ce qui a tempéré pour eux la hausse des cotisations sociales. Depuis 2016, un certain nombre de pouvoirs locaux profitent encore de réserves constituées précédemment; tous les autres étant soumis au taux de cotisation de base de 41,5 %.

La hausse progressive de ce taux de cotisation de base, dès avant la réforme de 2012, a conduit, ces dernières années, à un alourdissement des coûts salariaux pour les pouvoirs locaux. De plus, une série de pouvoirs locaux qui assuraient auparavant eux-mêmes leurs pensions et qui se sont affiliés au Fonds de pension solidarisé paient, depuis 2012, également des cotisations sociales à la sécurité sociale, si bien qu'on observe également une progression de ces cotisations dans les comptes des administrations publiques.

Le principe de la responsabilisation implique que les pouvoirs locaux dont les dépenses de pension effectuées par le Fonds de pension solidarisé sont supérieures à la cotisation qu'ils versent à ce fonds doivent payer une cotisation de responsabilisation. Cette cotisation vise à garantir que le nouveau système de financement reste en équilibre. La cotisation est calculée en multipliant la différence entre les charges de pension individuelles et la cotisation de base légale par un coefficient de responsabilisation, lequel doit être d'au moins 50 %. Le coefficient de responsabilisation portant sur les années 2012 à 2015 incluse était en pratique inférieur en raison du recours aux réserves de l'ancien Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, mais, depuis 2016, plus aucune réserve n'est utilisée. Les pouvoirs locaux qui n'ont plus de membres du personnel statutaires sont entièrement responsabilisés. Ils doivent supporter eux-mêmes leurs coûts en matière de pensions puisqu'ils ne cotisent plus au Fonds de pension solidarisé. Le premier versement de la cotisation de responsabilisation, portant sur 2012, a eu lieu en 2013, entraînant une expansion des coûts salariaux cette année-là.

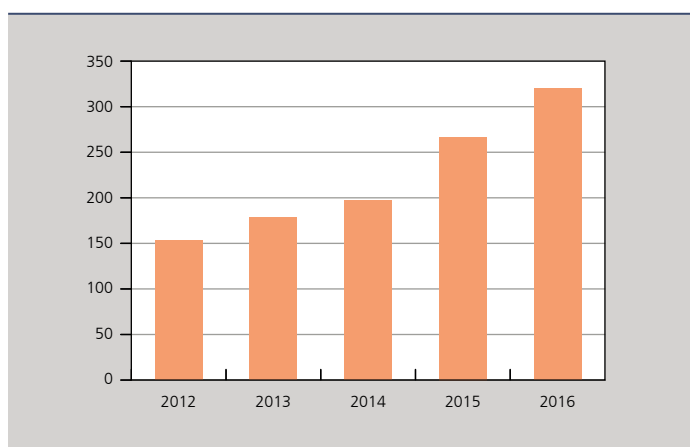
La réforme des pensions a également contribué, à titre d'effet induit, à l'augmentation de la dotation communale aux CPAS et aux zones de police et de secours ces dernières années. La réforme des pensions exerce donc une pression, tant directe qu'indirecte, sur les finances communales.

### 4.3.3 Les coûts des pensions vont encore s'alourdir

Au cours des prochaines années, on prévoit une nouvelle progression des cotisations sociales et, par conséquent, des coûts salariaux pour les pouvoirs locaux. Le taux de cotisation de base uniforme que les pouvoirs locaux doivent verser au Fonds de pension solidarisé est fixé à 41,5 % jusqu'en 2020 inclus, mais il pourrait par la suite augmenter à nouveau si les coûts du vieillissement s'envolent.

Au cours des dernières années, la cotisation de responsabilisation a augmenté de manière systématique, et on s'attend à ce que cette hausse se poursuive durant les années à venir. Une série de facteurs jouent un rôle à cet égard. Certains pouvoirs locaux qui ne paient actuellement pas encore de cotisation de responsabilisation devront le faire à l'avenir. En outre, il est possible que des pouvoirs locaux qui paient déjà une cotisation devront s'acquitter d'une cotisation plus élevée à mesure que l'écart entre les charges des pensions et la cotisation de base payée se creuse. Enfin, le coefficient de responsabilisation lui-même peut aussi s'alourdir. Pour l'année 2016, il s'élevait encore à 50 %, mais on s'attend à ce qu'il grimpe à l'avenir.

**GRAPHIQUE 12 ÉVOLUTION DE LA COTISATION DE RESPONSABILISATION**  
(millions d'euros)



Source : Service fédéral des Pensions.

Le Parlement fédéral a récemment approuvé une loi<sup>(1)</sup> qui aura également des répercussions sur le financement du Fonds de pension solidarisé. La loi instaure notamment une carrière mixte pour la détermination de la pension des fonctionnaires. Cela signifie qu'une pension de fonctionnaire serait versée uniquement pour les années durant lesquelles la personne a travaillé comme fonctionnaire statutaire; pour les années prestées en tant que contractuel, c'est une pension de salarié qui serait payée. S'agissant des pouvoirs locaux, cet ajustement aura pour conséquence que les nominations statutaires d'agents contractuels qui interviennent tardivement dans la carrière ne pourront plus peser sur les dépenses du fonds de pension. La loi prévoit en outre une cotisation fédérale au Fonds de pension solidarisé. Une partie du produit de la cotisation de modération salariale que les pouvoirs locaux paient à la sécurité sociale leur sera reversée sous la forme d'une dotation au Fonds de pension solidarisé. Cette dotation s'établira à 121 millions d'euros par an pour les années 2018 à 2020. Ces éléments devraient atténuer l'augmentation de la cotisation de responsabilisation attendue dans les années à venir. D'autres éléments repris dans la loi représentent un incitant à constituer une pension complémentaire pour les agents contractuels par le biais d'une diminution de la cotisation de responsabilisation (à compenser par les pouvoirs qui n'entrent pas en ligne de compte pour cette réduction afin de garantir l'équilibre du Fonds de pension solidarisé) et un glissement dans le temps du versement de la cotisation de responsabilisation au moyen d'un système d'avances mensuelles durant l'année en cours.

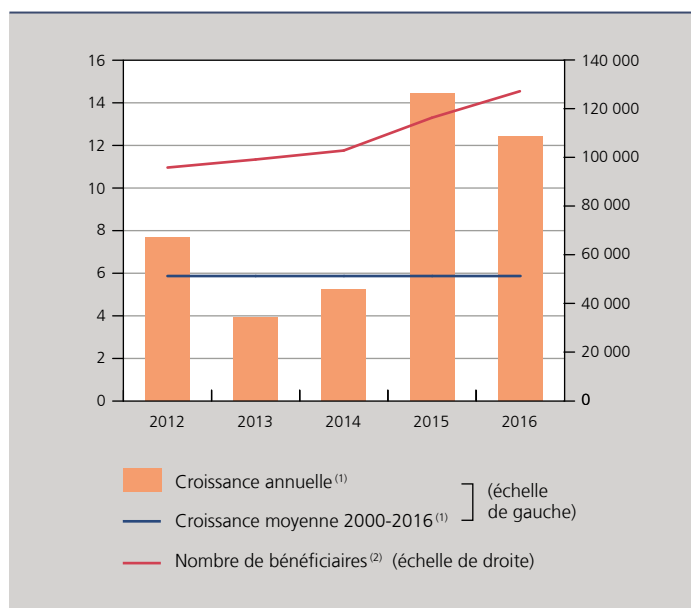
(1) Loi du 30 mars 2018 relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

#### 4.4 Dépenses liées au revenu d'intégration

Les revenus d'intégration versés par les CPAS constituent une importante allocation sociale des pouvoirs locaux. En 2000, les dépenses liées au revenu d'intégration représentaient 0,1 % du PIB, mais elles ont graduellement augmenté et sont actuellement passées à 0,3 %. Elles ont aussi grimpé en termes réels durant la législature actuelle. Cette hausse découle largement du fait qu'un nombre toujours croissant de personnes prétendent au revenu d'intégration.

**GRAPHIQUE 13 LES DÉPENSES LIÉES AU REVENU D'INTÉGRATION SE SONT RÉCÉMMENT INSCRITES EN FORTE HAUSSE**

(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)



Sources: ICN, SPP Intégration sociale, BNB.

(1) Dépenses corrigées de l'indexation effective (ou théorique pour les années 2015 et 2016, en raison du saut d'index) des prestations sociales.

(2) Il s'agit du nombre mensuel moyen de bénéficiaires d'un revenu d'intégration.

En 2015 et en 2016, la croissance réelle des dépenses liées au revenu d'intégration a été sensiblement plus vive que les années précédentes. Le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration a en effet augmenté plus fortement qu'auparavant durant ces deux années, ce qui peut s'expliquer par une combinaison de plusieurs facteurs. À la suite de la réforme du système des allocations de chômage et de la limitation dans le temps de l'allocation d'insertion professionnelle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, un grand nombre de personnes qui percevaient auparavant une autre allocation ont désormais touché un revenu d'intégration. La crise de l'asile de 2015 a elle aussi contribué à la progression observée durant ces deux années, au travers d'une hausse du nombre de réfugiés reconnus qui peuvent prétendre à un revenu d'intégration. Par ailleurs, les personnes qui bénéficient d'un droit de séjour temporaire et d'une protection subsidiaire ont, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2016, droit à un revenu d'intégration, alors qu'ils bénéficiaient auparavant de l'équivalent d'un revenu d'intégration sous la forme d'une aide sociale.

Non seulement le nombre de réfugiés reconnus percevant un revenu d'intégration s'est accru ces dernières années, mais le nombre d'étudiants en bénéficiant s'est lui aussi inscrit en nette hausse.

## 4.5 Gains d'efficacité des pouvoirs locaux

Tous les niveaux de pouvoir doivent poursuivre un objectif d'efficacité. Les pouvoirs locaux doivent eux aussi veiller à s'acquitter de leurs missions aussi bien que possible avec aussi peu de ressources que possible. Des gains d'efficacité sont certainement encore réalisables au niveau des pouvoirs locaux. Pour y parvenir, les administrations locales peuvent améliorer leurs services à la communauté, réduire leurs dépenses, ou encore combiner ces deux objectifs.

Pour réaliser des gains d'efficacité, il convient d'adopter une approche structurelle dans le cadre de laquelle les missions des pouvoirs locaux sont analysées et des choix sont opérés. Il y a lieu de voir quels niveaux de pouvoir pourraient au mieux s'acquitter de quelles missions, de manière à éviter les chevauchements et à exploiter les économies d'échelle. Le fonctionnement des services publics locaux doit lui aussi être organisé de manière aussi adéquate que possible, notamment grâce à une utilisation optimale des applications informatiques et à une simplification des procédures.

Ces dernières années, une série de mesures ont déjà été prises au niveau local afin d'accroître l'efficacité, au travers d'une réforme des structures et de l'exploitation des économies d'échelle. L'objectif de ces initiatives est de réformer le fonctionnement des provinces, de fusionner les communes et d'intensifier la collaboration entre les CPAS et les communes.

### 4.5.1 Réforme des provinces

Cela fait déjà quelques années que la Région flamande est en train de réformer la structure de ses pouvoirs locaux, l'objectif étant de mettre au point une administration simple et efficace se déclinant en un nombre limité de niveaux. Dans ce cadre, la liste des tâches incombant aux provinces a été réduite ces dernières années. À partir de 2014, les provinces n'ont plus pu exercer que des compétences personnalisables lorsque celles-ci leur avaient été attribuées par décret. Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la liste de leurs tâches a encore été raccourcie et a été limitée aux compétences territorialisables. À l'exclusion de l'enseignement provincial, toutes les compétences personnalisables qui étaient encore exercées par les provinces ont été transférées à la Communauté flamande ou aux communes.

La liste de leurs attributions ayant diminué, cela signifie que les provinces ont aussi besoin de moins de ressources. Le fonds provincial a été supprimé en 2015 et, depuis l'exercice d'imposition 2018, les centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier sont soumis à un taux maximum. Une partie des centimes additionnels provinciaux sont en effet intégrés au prélèvement de base de la région destiné à financer les compétences transférées : à partir de l'exercice d'imposition 2018, le taux du précompte immobilier régional passera de 2,5 à 3,97 % <sup>(1)</sup>.

La Région wallonne a elle aussi revu les compétences des provinces. Les routes provinciales ont été transférées à la région en 2015 et, depuis lors, les provinces ne sont plus non plus en charge de la politique du logement ni de celle de l'énergie. Il en a résulté une économie pour le Fonds des provinces. Le gouvernement wallon qui est entré en fonction durant l'été de 2017 a annoncé son intention de réformer les provinces en profondeur. Il examinera dans ce cadre notamment à quel niveau de pouvoir les compétences des provinces seraient le mieux exercées. Les structures provinciales telles que le collège provincial ou le conseil provincial disparaîtraient ou revêtiraient une autre forme.

### 4.5.2 Fusion des communes

Au cours de la législature actuelle, la Région flamande a stimulé les fusions volontaires entre les communes. Ces fusions peuvent en effet contribuer à l'objectif de gestion efficace grâce à des économies d'échelle. Les communes qui fusionneront le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et qui en ont pris la décision formelle avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ont perçu, à titre d'incitant, un bonus financier sous la forme d'une reprise de dette allant jusqu'à 500 euros par habitant, avec toutefois un plafond de 20 millions d'euros par fusion. Les communes fusionnées ont également reçu la garantie que leur part dans le Fonds des communes ne pourrait pas être inférieure à la somme de leurs parts l'année précédant la fusion. En outre, elles pourront désigner un nombre de mandataires plus élevé que la normale durant deux législatures. Quinze communes flamandes ont accepté cette offre et ont décidé de fusionner

(1) Le relèvement du taux de base des centimes additionnels a également des répercussions sur les communes. Si celles-ci laissent leurs centimes additionnels inchangés, les recettes du précompte immobilier augmentent proportionnellement à la hausse du prélèvement de base. Comme lors de la précédente hausse du prélèvement de base en région flamande (lequel est passé de 1,25 à 2,5% en 1991), les communes devraient raboter leurs centimes additionnels d'un certain facteur (notamment 1,588) pour que les recettes que les communes tirent du précompte immobilier restent constantes.



le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Si les fusions restent possibles, le bonus financier sous la forme d'une reprise de dette ne sera quant à lui plus octroyé.

Dans son accord de juillet 2017, le gouvernement wallon a lui aussi annoncé qu'il encouragerait les fusions volontaires entre les communes. La Région wallonne introduirait un incitant financier et apporterait un soutien réglementaire, administratif et technique.

Enfin, on peut encore noter que, dans le cadre des gains d'efficacité et d'économies d'échelle, certaines zones de police (flamandes) ont elles aussi fusionné et que les communes ont également plus souvent mis en place des partenariats intercommunaux ces dernières années. Des institutions de soins couvrant plusieurs communes ont ainsi notamment été créées.

#### 4.5.3 Intensifier la collaboration entre les CPAS et les communes

La Région flamande souhaite unifier la politique sociale au niveau local. Pour ce faire, les CPAS seront intégrés autant que possible aux communes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, en tenant compte des personnalités juridiques distinctes. Il s'est avéré qu'une intégration totale, dans le cadre de laquelle les CPAS cesseraient d'être des personnes morales séparées, n'était pas encore possible d'un point de vue juridique. En effet, plusieurs tâches, comme le versement des revenus d'intégration, sont spécifiquement dévolues aux CPAS dans la législation fédérale et ne peuvent pour l'instant pas être reprises par les communes.

L'intégration entre les deux entités s'effectuera dans plusieurs domaines. Au niveau politique, les membres du conseil communal deviendront automatiquement membres du conseil du CPAS au début de la nouvelle législature, de sorte que la politique sociale locale sera élaborée par les mêmes personnes. Le bureau permanent du CPAS correspondra au collège des bourgmestre et échevins. Sur le plan administratif, le personnel de la commune et celui du CPAS seront dirigés de manière identique et relèveront des mêmes directeurs général et financier. En outre, les CPAS et les communes formeront un seul et même ensemble dans le prochain cycle de politique et de gestion, et ils devront dès lors rédiger leur plan pluriannuel en commun. Le respect des critères d'équilibre fera l'objet d'une vérification au niveau de l'ensemble, et non plus au niveau des CPAS et des communes séparément.

En Région wallonne, le gouvernement a exprimé son intention de faciliter le renforcement de la collaboration entre les communes et les CPAS sur une base volontaire. On pourrait ainsi mieux profiter d'un certain nombre de synergies, par exemple en partageant certains services de support liés, notamment, à l'informatisation. La circulaire relative à l'élaboration des budgets communaux de 2018 appelait les communes à exploiter au maximum les synergies existantes.

En Région de Bruxelles-Capitale, une fusion entre les CPAS et les communes ne semble pas à l'ordre du jour actuellement. Dans sa déclaration de politique de juillet 2014, le Collège réuni de la Commission communautaire commune prévoyait de faire des CPAS les fers de lance de la politique sociale locale. À cet effet, du personnel et des moyens supplémentaires seraient libérés. L'objectif est toutefois de mettre à profit les synergies entre les CPAS, notamment en matière d'informatisation.

## Conclusion

Les finances des pouvoirs locaux belges sont saines. En effet, les soldes budgétaires sont pratiquement en équilibre, voire ont récemment affiché de légers excédents, et ce pour presque toutes les composantes des pouvoirs locaux. De plus, les dettes de ce sous-secteur des administrations publiques sont relativement limitées.

La surveillance budgétaire exercée sur les pouvoirs locaux a contribué à cette situation financière favorable. Dans le courant des années 1980, le principe d'équilibre a été introduit pour les finances communales, ce qui a permis d'éliminer les déficits. Depuis lors, les régions sont devenues compétentes pour la surveillance budgétaire et ont procédé à un certain nombre d'ajouts ou de révisions, qui ont encore légèrement renforcé le cadre budgétaire. Cela pourrait expliquer la relative faiblesse des dépenses d'investissement des pouvoirs locaux, comparativement aux cycles électoraux précédents.

Les pouvoirs locaux sont toutefois confrontés à plusieurs défis financiers. Ceux-ci concernent, entre autres, l'alourdissement des coûts du financement des pensions de leurs fonctionnaires statutaires ainsi que le recours croissant au revenu d'intégration et aux prestations sociales. De nombreux autres facteurs exerceront également une pression haussière sur les dépenses ou baissière sur les recettes.

Afin de faire face à ces défis, l'augmentation de l'efficacité des pouvoirs locaux doit être au cœur des préoccupations. Des étapes ont récemment été franchies dans ce sens, mais il importe, dans les prochaines années, de poursuivre les efforts en vue d'améliorer la qualité des services à la communauté et de maîtriser strictement les dépenses.

## Bibliographie

Belfius (2012a), *Le nouveau « cycle de politique et de gestion » (BBC) des administrations locales flamandes*, Cadre comptable, Fiche 11, juin.

Belfius (2012b), *L'exercice financier – L'équilibre budgétaire*, Cadre comptable, Fiche 12, juin.

Belfius (2012c), *Le service ordinaire et le service extraordinaire*, Cadre comptable, Fiche 13, juin.

Belfius (2015), *Étude finances locales – Budget 2015*.

Belfius (2016), *Étude finances locales – Budget 2016*.

Belfius (2017), *Étude finances locales – Budget 2017*.

Belfius (a), *Le pouvoir fiscal des communes*, Les enjeux financiers pour les communes, Fiche 6.

Belfius (b), *L'évolution des dotations et des subsides*, Les enjeux financiers pour les communes, Fiche 7.

Belfius (c), *Les charges de pension des fonctionnaires locaux*, Les enjeux financiers pour les communes, Fiche 9.

Bisciari P., B. Eugène, W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, L. Van Meensel et S. Van Parys (2015), « Analyse de la politique d'assainissement des finances publiques belges », BNB, *Revue économique*, juin, 77-100.

Bisciari P., B. Eugène et L. Van Meensel (2009), « L'emploi public en Belgique », BNB, *Revue économique*, juin, 55-70.

BNB (2017), *Incidence macroéconomique et budgétaire du scénario de tax shift révisé par le cabinet du ministre des Finances et comparaison avec l'exercice de novembre 2015*, 11 août.

Brulocalis (2017), « Dossier: l'hébergement touristique à Bruxelles », *Trait d'union – Ville et Communes de Bruxelles-Capitale*, 100, mars-avril, 14-21.

Brulocalis (2018), « Pensions des agents des pouvoirs locaux: garantir un financement durable! », *Trait d'union – Ville et Communes de Bruxelles-Capitale*, 105, décembre-janvier, 16-19.

Collège réuni de la Commission communautaire commune (2014), *Déclaration de politique*, juillet.

Communauté flamande (2002), *Décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes*, Moniteur belge, 31 août.

Communauté flamande (2016a), *Décret du 24 juin 2016 relatif aux règles pour la fusion volontaire de communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes, du Décret communal du 15 juillet 2005, du Décret provincial du 9 décembre 2005 et du Décret sur les Elections locales et provinciales du 8 juillet 2011*, Moniteur belge, 19 août.

Communauté flamande (2016b), *Décret du 18 novembre 2016 portant l'attribution de tâches renouvées et le financement modifié des provinces*, Moniteur belge, 13 décembre.

Communauté flamande (2017), *Omzendbrief BB 2017/5 betreffende de aanpassing van de meerjarenplannen 2014-2019 en de budgetten 2018, BB 17/5*, 6 octobre.

Communauté germanophone (2010), *Décret de crise du 19 avril 2010*, Moniteur belge, 28 mai.

Communauté germanophone (2012), *Décret de crise 2012 du 16 juillet 2012*, Moniteur belge, 24 août.

Cour des comptes (2008), *Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2008*, Rapport de la Cour des comptes au Parlement flamand, 11 mars.

CSF, section «Fiscalité et parafiscalité» (2010), *Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral*, janvier.

CSF, section «Besoins de financement des pouvoirs publics» (2014), *Rapport sur l'évolution budgétaire des Administrations locales*, mars.

Dessoy, A. (2007), «Typologie socioéconomique des communes», *Finances locales*, août.

Devuyt K. et T. Van Puyenbroeck (2013), «Een ongelijkheidsanalyse van de Belgische gemeentefondsen», SPF Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 1, 1<sup>er</sup> trimestre, 109-156.

Dexia (2011), *Subnational public finance in the European Union*, juillet.

Dury D. et L. Van Meensel (2008), «Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes», BNB, *Revue économique*, juin, 71-87.

Gilot B. et J. Leroy (2012), *De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies: de nieuwe regels toegelicht in 60 vragen en antwoorden*, VVSG.

Gouvernement de la Région wallonne (2014), *Oser, innover, rassembler*, Déclaration de politique régionale 2014-2019.

Gouvernement de la Région wallonne (2017), *La Wallonie plus forte*, Déclaration de politique régionale, 25 juillet.

Gouvernement de la Région wallonne (2018), *Plan wallon d'investissement*, 17 janvier.

Gouvernement flamand (2016), *Conceptnota aan de Vlaamse Regering – betreft: Evaluatie van de beleids- en beheerscyclus (BBC) zoals sinds 2014 van toepassing in de Vlaamse lokale besturen en voorstellen tot bijsturing vanaf de planningsperiode 2019-2024*, VR 2012 1507 DOC.8017/1BIS, 15 juillet.

Gouvernement flamand (2018), *Arrêté du gouvernement flamand du 30 mars 2018 relatif au cycle de politique et de gestion*, Moniteur belge, 22 mai.

Heyndels, B. et J. Vuchelen (1998), «Tax Mimicking Among Belgian Municipalities», *National Tax Journal*, 51(1), 89-101.

ICN (2017), *Comptes nationaux – Comptes des administrations publiques 2016*, octobre.

ICN (2018), *Comptes nationaux – Comptes des administrations publiques 2017*, avril.

Leroy J. (2017), «Naar een bijsturing van de gemeentelijke fiscaliteit?», VVSG, *Lokaal*, juin, 25-33.

Lokaal Pact tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse provincies, <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/financiering/fiscaliteit/lokaal-pact>

Melyn W., R. Schoonackers, P. Stinglhamber et L. Van Meensel L. (2016), «Faut-il stimuler les investissements publics?», BNB, *Revue économique*, septembre, 111-127.

Merlevede B., S. Van Parys et T. Verbeke (2011), «Local tax interaction with multiple tax instruments», in Van Parys S. (2011), *Empirical contributions to international and local tax interaction*, Doctoral dissertation, Ghent University, Belgium.

Parlement flamand (2016), *Bijlage bij de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies*, 880 (2015-2016) – Nr. 1, 12 septembre.

Parlement flamand (2017), *Memorie van toelichting – Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur*, 1353 (2017-2018) – Nr. 1, 30 octobre.

Région de Bruxelles-Capitale (1999), *Ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998*, Moniteur belge, 23 mars.

Région de Bruxelles-Capitale (2007), *Ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale*, Moniteur belge, 24 août.

Région de Bruxelles-Capitale (2015), *Règlement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques*, Moniteur belge, 30 décembre.

Région de Bruxelles-Capitale (2017a), *Circulaire du 27 juillet 2017 ayant pour objet l'élaboration des budgets communaux de l'exercice 2018*, Moniteur belge, 16 août.

Région de Bruxelles-Capitale (2017b), *Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017*, Moniteur belge, 14 septembre.

Région wallonne (2004), *Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région Wallonne en matière de pouvoirs subordonnés*, Moniteur belge, 16 juin.

Région wallonne (2008), *Décret du 15 juillet 2008 modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes*, Moniteur belge, 23 juillet.

Région wallonne (2013a), *Circulaire du 23 juillet 2013 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2014*, Moniteur belge, 16 septembre.

Région wallonne (2013b), *Circulaire complémentaire aux circulaires budgétaires 2014 du 23 juillet 2013 : la balise d'investissements – la comptabilisation des investissements certains et incertains – la grille d'analyse (annexe 0) – la garantie d'emprunts*, 30 octobre.

Région wallonne (2013c), *Décret du 10 octobre 2013 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes*, Moniteur belge, 28 octobre.

Région wallonne (2014a), *Décret du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes*, Moniteur belge, 19 mars.

Région wallonne (2014b), *Circulaire du 25 septembre 2014 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2015*, Moniteur belge, 15 octobre.

Région wallonne (2017a), *Circulaire du 24 août 2017 relative à l'élaboration du plan de convergence*, Moniteur belge, 13 septembre.

Région wallonne (2017b), *Circulaire du 24 août 2017 relative à l'élaboration et à l'actualisation des plans de gestion pour l'année 2018*, Moniteur belge, 13 septembre.

Région wallonne (2017c), *Circulaire du 24 août 2017 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2018 – Erratum*, Moniteur belge, 12 octobre.

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et SPF Intérieur (2011), *Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives*, Moniteur belge, 23 décembre.

SPF Finances (2017), *Loi du 31 juillet 2017 visant la mise en place d'un système d'avances permanent sur le produit de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques*, Moniteur belge, 11 août.

SPF Sécurité sociale (2014), *Loi du 15 mai 2014 portant des dispositions diverses*, Moniteur belge, 19 juin.

SPF Sécurité sociale (2018a), *Arrêté royal du 18 janvier 2018 pris pour l'année 2020 en exécution de l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, 1), de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives*, Moniteur belge, 24 janvier.

SPF Sécurité sociale (2018b), *Loi du 30 mars 2018 relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales*, Moniteur belge, 17 avril.

SPF Sécurité sociale (2018c), *Arrête royal du 23 avril 2018 pris en exécution de l'article 24, § 2ter de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés*, Moniteur belge, 27 avril.

SPP Intégration sociale (2018), *Rapport statistique*, numéro 20, mars.

UVCW (2017), *Les finances communales – Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations)*, novembre.

Van Cauter K. (2013), « Europese rapporteringen inzake overheidstekorten en schulden en de rol van de lokale overheden », SPF Finances, *Bulletin de Documentation*, n° 4, 4<sup>e</sup> trimestre, 11-37.

VVSG (2017a), *Belangrijke hervorming van de financiering van de pensioenen op komst*, 3 août.

VVSG (2017b), *Een positieve autofinancieringsmarge: het ultieme doel?*, 15 décembre.