Et si nos sous nous étaient contés...

Comprendre les finances locales

Periferia aisbl
Rue de la Colonne, 1 - 1080 Bruxelles
contact@periferia.be
+32 (0) 2 544 07 93
www.periferia.be
Rédaction : Periferia asbl
Édition 2013
Toute reproduction autorisée et
encouragée sous réserve de citer la source

Et si nos sous nous étaient contés...

Comprendre les finances locales

Commune riche, commune pauvre, mais d'où vient l'argent public ?
Et comment savoir à quoi il sert ?
Pourquoi ma commune est-elle en plan d'assainissement et qu'est-ce que cela signifie ?
Tous ces tableaux de chiffres, c'est incompréhensible !

Et pourtant, les finances publiques, c'est l'argent de tout le monde, destiné à tout le monde !
Alors, on n'y regarderait pas d'un peu plus près ?

LES FINANCES PUBLIQUES, ÇA NOUS CONCERNE ?

Régulièrement on entend parler de conclave budgétaire, d'un gouvernement qui n'arrive pas à se mettre d'accord sur le budget, sur où trouver des montants nécessaires… Chaque fois, ça nous semble assez lointain et on en arrive à dire « *Oh qu'ils s'arrangent entre eux !* ». Ensuite, ces choix politiques budgétaires se traduisent par des mesures qui nous touchent directement dans notre vie quotidienne, qu'il s'agisse d'impôts ou de taxes, du financement de l'école des enfants, de l'aménagement du quartier… Et une fois que les choix sont faits et qu'on en perçoit les conséquences, c'est souvent à ce moment-là qu'on exprime son mécontentement et qu'on élève la voix contre ceux qui ont pris les décisions.

Bien sûr, ce n'est pas simple de comprendre les finances publiques qui apparaissent généralement comme une « boîte noire » peu accessible et appropriable. C'est d'ailleurs cette complexité qui fait des budgets publics une dimension souvent réservée aux connaisseurs et experts. Il existe bien quelques tentatives pour les rendre plus appréhendables et pour informer les citoyens, mais elles n'attirent pas les foules !

ET SI ON CHANGEAIT CETTE TOURNURE QUE PREND L'ARGENT PUBLIC ?

Persuadés que nous sommes pris dans un cercle vicieux où se renforcent, d'une part, un manque de volonté de la part de certains élus politiques, et d'autre part, un désintérêt de la part des citoyens, nous avons voulu ouvrir et analyser la boîte noire.
Notre pari est d'oser travailler l'accès à la gestion publique pour en décortiquer son sens politique et se donner des moyens de rendre plus équitable la répartition des ressources publiques. Cela passe, non seulement par la compréhension d'un budget public, mais aussi par la pratique de choix budgétaires qui exigent la définition de priorités, et donc de lignes politiques.

COMMENÇONS PAR LES FINANCES LOCALES

Analyser un budget communal permet de voir comment ça se passe près de chez nous, et facilite la compréhension de certains choix budgétaires que l'on peut visualiser plus aisément. Pourtant, il apparaît très vite que parler des finances locales n'est qu'une porte d'entrée, puisqu'on retrouve au niveau communal l'influence de nombreuses décisions qui se prennent aux échelons régional, communautaire et fédéral pour ne parler que du contexte belge, puis européen et international…
Mais, avant tout, il s'agit d'ouvrir le livre des comptes et s'habituer à en extraire les choix politiques, décortiquer les comptes pour identifier, comprendre et analyser les décisions. C'est à cet exercice que nous nous prêtons avec cette publication. Il ne s'agit pas d'un document de plus pour expliquer les comptes publics, mais une volonté de montrer où apparaissent les choix politiques dans un budget communal.

LES ÉTAPES QUI ONT DONNÉ NAISSANCE À CE DOCUMENT

AU DÉPART, UNE DEMANDE CITOYENNE

En 2004, lors d'une assemblée citoyenne à Anderlecht, un habitant explique que, depuis des années, il sollicite et reçoit le budget et le rapport d'activités de la commune. Malgré toutes ses tentatives, il doit bien avouer qu'il n'y comprend pas grand chose et que ces documents ne sont pas compréhensibles pour le citoyen. Un groupe de travail « *Commune à livres ouverts* » se met en place avec des citoyens et quelques élus pour voir comment on pourrait améliorer cette situation. Des premières recommandations sont formulées à l'attention des autorités communales.

DES OPPORTUNITÉS POUR SE PENCHER SUR LE BUDGET

Il faudra attendre un échange international en 2007-2008 entre la commune d'Anderlecht et d'autres municipalités équatorienne et française autour de la question des « *Finances locales et budget participatif* » pour que se concrétisent les premiers pas d'une analyse collective du budget communal. Grâce à des ateliers de travail urbain qui ont besoin de montants pour planifier une rénovation de voirie, puis à la disponibilité de l'échevin des finances et de l'inspecteur régional qui accompagne la commune, des premières séances de travail montrent dès 2009 l'importance de mieux comprendre le budget communal. Progressivement, des séances publiques sont organisées de 2010 à 2012 ; on y analyse les budgets en cours, on réfléchit aux informations dont on a besoin pour mieux comprendre, aux manières de communiquer pour intéresser d'autres citoyens.

UN DOCUMENT ACCESSIBLE AUX CITOYENS

Même si avec la commune, l'idée avait été de produire collectivement un document composé d'une partie qui expliquerait les principes et d'une autre qui présenterait chaque année les chiffres du budget, ce travail sur une publication ne s'est pas concrétisé dans ce cadre.
Periferia – qui a accompagné et animé toutes ces étapes – a souhaité mettre en valeur, à travers ce document, cette passionnante démarche menée à Anderlecht avec la participation active des élus et services communaux, ainsi que de la Maison de la Participation.

D'AUTRES DEMANDES DE CITOYENS ET DE COLLECTIFS

Sans avoir aucune formation spécialisée sur la question des finances publiques, Periferia s'est néanmoins investie ces dernières années dans ces questions, portée notamment par des demandes et questionnements de différents groupes.
Des rencontres avec des collectifs bruxellois ont confirmé tout l'intérêt de réaliser un tel document.
C'est donc à partir de l'expérience menée avec des acteurs d'Anderlecht et poursuivie avec d'autres collectifs que nous présentons ce document qui cherche à soulever le voile des finances locales pour en faire un outil utilisable par les citoyens.

SOMMAIRE

En expliquant le fonctionnement d'un budget communal dans le contexte belge (et plus spécifiquement bruxellois), la publication cherche à montrer aux citoyens comment s'élabore un budget communal et comment il traduit des intentions politiques.

C'est pourquoi, nous avons structuré le document autour de quatre parties qui ne cherchent pas à présenter toutes les étapes techniques, mais davantage à donner une vue d'ensemble et une capacité d'analyse des budgets communaux.

1. LE BUDGET COMMUNAL, MIROIR DES CHOIX POLITIQUES
Principes et fonctionnement. 11

- Pourquoi un budget communal ? 12
- Les 5 principes d'un budget communal 13
- Les étapes d'élaboration d'un budget communal 14
- Le mode d'utilisation du budget 16

2. D'OÙ VIENT ET OÙ VA L'ARGENT ?
L'ordinaire et l'extraordinaire. 19

- Les recettes ordinaires 22
- Les dépenses ordinaires 26
- Les recettes extraordinaires 30
- Les dépenses extraordinaires. 34
- Liens entre ordinaire et extraordinaire 37

3. COMMENT EST RÉPARTI LE BUDGET ?
Les fonctions 39

- Les fonctions à l'ordinaire. 41
- Les fonctions à l'extraordinaire 44
- Évolution annuelle des fonctions à l'extraordinaire 46

4. LE BUDGET, OUTIL DE DÉMOCRATIE ?
La place du citoyen dans les finances communales 49

- Comment avoir accès aux informations sur les budgets communaux ?. 51
- Où et comment se prennent les choix politiques ?. 53
- Existe-t-il des espaces d'influence et de codécision avec les citoyens ? 55
- Une première étape qui incite à aller plus loin... 57

5. QUELQUES RÉFÉRENCES POUR ALLER PLUS LOIN 61

MIEUX COMPRENDRE UN BUDGET COMMUNAL EN SE RÉFÉRANT À CELUI D'UN MÉNAGE

Tout au long des pages suivantes, le symbole apparaît en introduisant des éléments de la vie quotidienne des ménages. Il s'agit d'exemples qui, par comparaison, cherchent à rendre plus compréhensibles les recettes et dépenses d'une commune. Par ces différentes situations, il est possible d'appréhender de manière plus directe en quoi consiste telle entrée ou sortie d'un budget public.

Néanmoins, il serait illusoire de croire qu'une comparaison permanente est possible. Pour plusieurs aspects de la comptabilité publique, la référence au budget des ménages n'est pas envisageable (voir l'analyse de cette question à la partie 4).

Le budget communal, miroir des choix politiques

PRINCIPES ET FONCTIONNEMENT

Pourquoi un budget communal?

Les 5 principes d'un budget communal

Les étapes d'élaboration d'un budget communal

Le mode d'utilisation du budget

Le budget est une estimation précise des recettes et des dépenses auxquelles la commune s'attend pour une durée d'un an.

OUTIL DE PRÉVISION

Le budget permet à la commune de savoir si elle dispose des moyens nécessaires pour financer la politique qu'elle souhaite mener ; elle définit alors ses priorités en fonction des moyens financiers dont elle dispose.

C'est un outil de prévision qui montre comment la commune va réaliser son programme politique. Il annonce les intentions au début de chaque année et les moyens prévus pour les mener à bien.

LA NOUVELLE LOI COMMUNALE

datant de juin 1988 spécifie le fonctionnement et les responsabilités des communes. On y trouve notamment les attributions des communes, c'est-à-dire la liste des aspects sur lesquels elles sont compétentes et responsables.

Les articles 238 à 263 traitent de manière spécifique tous les aspects relatifs au budget et aux comptes des communes.

OUTIL D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE

Le budget constitue une garantie pour les conseillers communaux puisqu'il définit le cadre au sein duquel le pouvoir exécutif (le Collège) pourra réaliser les dépenses, sans être autorisé à le dépasser.

Le budget est élaboré par le Collège, puis voté par le Conseil communal. Par ce vote, le Conseil communal donne l'autorisation au Collège d'effectuer des dépenses dans le cadre de ce budget.
Il devient aussi la référence tout au long de l'année qui montre si les choix politiques sont bien mis en œuvre, dans les limites convenues par le Collège et le Conseil communal.

Le budget doit répondre à plusieurs obligations[1] :

1. il n'y a qu'un seul budget par année civile
   → **principe d'annualité**
2. il doit faire apparaître absolument toutes les dépenses et les recettes escomptées pour une année civile
   → **principe d'universalité**
3. n'importe quelle recette peut (en principe) servir à payer n'importe quelle dépense
   → **principe d'unité**
4. chaque recette ou dépense doit être spécifiée le plus précisément possible
   → **principe de spécialité**
5. les recettes doivent couvrir les dépenses
   → **principe de l'équilibre**

1. Pour approfondir cette question, la rubrique « Pour aller plus loin » à la fin de la publication donne quelques références utiles.

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE PARLER D'UNITÉ ?

Le principe d'unité signifie que toutes les recettes sont rassemblées dans un « pot commun », sans correspondre a priori à une dépense précise.

Avec ce principe, il n'est donc pas possible de dire, par exemple, que les taxes perçues par le stationnement (horodateurs) seront investies dans la réfection des voiries. Ces taxes contribuent aux recettes générales de la commune, mais ne peuvent correspondre à une dépense spécifique qui leur serait liée.

Le budget d'une commune s'élabore à partir du printemps de l'année précédente. Il passe par les étapes suivantes :

PREMIÈRE ESTIMATION PAR LES SERVICES (MAI/JUIN) :

les services communaux évaluent leurs besoins pour l'année suivante (notamment, en termes de personnel, de renouvellement de véhicules ou d'équipement…).

NÉGOCIATIONS ENTRE ÉCHEVINS (AOÛT/SEPTEMBRE) :

le Collège se donne, pour chaque compétence (et donc par échevin), une enveloppe déterminée : la partie concernant le personnel et le fonctionnement (l'ordinaire) change très peu d'une année à l'autre ; c'est sur les investissements (l'extraordinaire) qu'il existe davantage de choix et que chaque échevin défend les projets qui lui paraissent importants.

VOTE DU BUDGET PAR LE COLLÈGE (EN THÉORIE, VERS LE 15 SEPTEMBRE) :

c'est à ce moment que s'opère un arbitrage entre les choix proposés par les différents échevins, puisqu'il y a toujours plus de propositions que de ressources disponibles ; le vote définit le budget qui incarne les orientations politiques du Collège, avec davantage d'investissements dans tel ou tel domaine…

VOTE DU BUDGET PAR LE CONSEIL COMMUNAL (EN THÉORIE, VERS LE 15 OCTOBRE) :

chaque conseiller reçoit le document complet du budget avec tous les détails ; le jour du vote, l'échevin des finances présente une note de politique générale qui, en 7-8 pages, explique les orientations du budget.

APPROBATION DU BUDGET PAR LA TUTELLE RÉGIONALE (EN THÉORIE, AVANT FIN DÉCEMBRE) :

la Région de Bruxelles Capitale – qui exerce la tutelle sur les communes – dispose de 40 jours pour s'assurer que le budget est légal, réaliste et qu'il tient bien compte de la situation financière de la commune.

DANS LA PRATIQUE…

Il arrive que le budget soit voté plus tard et qu'il ne soit pas approuvé par la tutelle au 31 décembre. Dans ce cas, la commune doit limiter ses dépenses (uniquement d'investissement) jusqu'à l'approbation par la tutelle. C'est le régime des « douzièmes provisoires » qui oblige la commune à travailler avec un budget mensuel.
Cette situation se produit par exemple en cas d'élections communales qui ont toujours lieu le deuxième dimanche d'octobre, ce qui oblige le Collège sortant à préparer un budget général. Le nouveau Collège prend ensuite fonction début décembre et fait alors ses choix politiques précis qui complètent le budget initial. En général, au cours des premiers mois d'une nouvelle législature, la commune fonctionne avec des « douzièmes provisoires ».

EST-IL POSSIBLE DE MODIFIER UN BUDGET APRÈS QU'IL AIT ÉTÉ VOTÉ ?

Au cours de l'exécution du budget de l'année en cours, des modifications budgétaires sont possibles à tout moment. Dans la pratique, elles se font habituellement entre juin et septembre.

Des modifications sont parfois nécessaires, comme cela peut arriver au sein d'un ménage qui devrait revoir son budget à la baisse en cas de licenciement ou de travaux inattendus à faire dans la maison, ou à la hausse si un membre du ménage reçoit une promotion ou augmentation salariale.

Une fois le budget approuvé par la Région, la commune peut commencer à dépenser, mais en respectant certaines règles et notamment la loi sur les marchés publics.

Lorsqu'une commune souhaite effectuer des achats ou des investissements, elle doit en informer les entreprises qui sont susceptibles de fournir ces produits ou de réaliser ces travaux. C'est une façon de chercher à bénéficier du meilleur rapport qualité-prix, par le principe de concurrence.

C'est comme pour un ménage qui réalise des travaux dans son habitation, il demande plusieurs devis afin de pouvoir bénéficier du meilleur rapport qualité-prix. Pour l'argent public, et donc pour les communes, cette règle est toujours obligatoire.

À titre d'exemple, la procédure pour qu'une commune réalise un chantier est la suivante :

1. CAHIER DES CHARGES

La commune établit un cahier des charges décrivant les travaux qu'elle souhaite réaliser et définit des critères de sélection (le prix, la qualité, les expériences similaires…).

2. TUTELLE RÉGIONALE

La tutelle régionale dispose de 40 jours pour vérifier le respect des règles et la validité du cahier des charges.

3. BULLETIN DES ADJUDICATIONS

Avec l'avis favorable de la tutelle, la commune informe les entreprises du marché via une publication au bulletin des adjudications.

4. REMISE DES OFFRES

Les entreprises ont entre deux à sept semaines (selon la valeur des travaux à effectuer) pour remettre une offre.

5. LA COMMUNE CHOISIT L'ENTREPRISE

La commune choisit l'entreprise en comparant les critères annoncés dans le cahier des charges parmi les différentes offres reçues.

6. LA TUTELLE RÉGIONALE

La tutelle régionale a de nouveau un délai de 40 jours pour confirmer ce choix, en vérifiant le respect des critères de sélection.

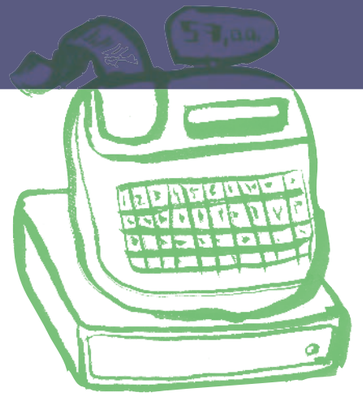
7. BON DE COMMANDE

La commune établit le bon de commande pour l'entreprise retenue.

En conséquence, plusieurs mois s'écoulent entre le moment où le conseil communal décide d'une dépense et le moment où ces dépenses débuteront. Il faut néanmoins souligner que pour les marchés inférieurs à 85.000 euros HTVA, une « *procédure négociée sans publicité* » permet de choisir un fournisseur, en en consultant minimum 3 par courrier, mail ou fax.

D'où vient et où va l'argent?

L'ORDINAIRE ET L'EXTRAORDINAIRE



Les recettes ordinaires

Les dépenses ordinaires

Les recettes extraordinaires

Les dépenses extraordinaires

Les liens entre ordinaire et extraordinaire

LE BUDGET ORDINAIRE

RECETTES ORDINAIRES	EN EUROS	EN %
PRESTATIONS	7 626 279	4,4%
TRANSFERTS	161 641 833	92,7%
DETTES	5 114 520	2,9%
PRÉLÈVEMENTS	0	
TOTAL	174 382 632	100,0%

DÉPENSES ORDINAIRES	EN EUROS	EN %
PERSONNEL	97 552 861	56,5%
FONCTIONNEMENT	16 199 843	9,4%
TRANSFERTS	45 463 564	26,3%
DETTES	13 507 717	7,8%
TOTAL	172 723 985	100,0%

LE BUDGET EXTRAORDINAIRE

RECETTES EXTRAORDINAIRES	EN EUROS	EN %
TRANSFERTS	6 924 116	19,3%
INVESTISSEMENTS	4 500 000	12,5%
DETTES	14 041 744	39,1%
FONDS PROPRES	0	
PRÉLÈVEMENTS	10 461 253	29,1%
TOTAL	35 927 113	100,0%

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES	EN EUROS	EN %
TRANSFERTS	182 216	0,5%
INVESTISSEMENTS	35 305 443	99,5%
DETTES	0	
TOTAL	35 487 659	100,0%

Le tableau ci-dessus correspond à un budget annuel de la commune d'Anderlecht. Il est utilisé à titre d'exemple pour expliquer son contenu, comme cela a été fait lors des diverses séances publiques préparées avec les élus et services d'Anderlecht.
L'objectif de cette publication n'étant pas d'analyser des montants précis, mais de comprendre les mécanismes, nous nous permettons de présenter un tableau qui n'est pas à l'équilibre. En effet, il a été élaboré spécifiquement pour ces séances publiques et additionne différents montants, ce qui explique l'écart entre recettes et dépenses.

LES RECETTES ORDINAIRES

Les recettes ordinaires rassemblent toutes les entrées prévues qui permettent d'assurer le fonctionnement de la commune, de ses services…

Elles sont de trois types :

1. LES RECETTES DE PRESTATIONS

- les loyers des logements et salles que la commune possède et loue ;
- les services rendus par la commune : par exemple, l'intervention des parents au niveau des crèches ou des garderies scolaires de la commune ;
- les redevances payées par Sibelga (et d'autres) pour occuper l'espace public souterrain avec ses câbles électriques et ses conduites de gaz.

Cela correspond au(x) salaire(s) dans une famille, à un éventuel loyer si le ménage possède un bien…

2. LES RECETTES DE TRANSFERTS (impôts, taxes et sommes versées par d'autres pouvoirs publics)

- les dotations de la Région Bruxelles-Capitale octroyées aux communes (voir explication à la page 24) ;
- les impôts et taxes communaux (voir explication à la page 25) ;
- les subsides pour le personnel enseignant dont le salaire est majoritairement pris en charge par les Communautés française et flamande ;
- les autres transferts (subsides du Ministère de l'Intérieur pour le contrat de sécurité, de la « Politique des grandes villes », …).

Cela correspond aux allocations familiales perçues par un ménage, aux allocations de la mutuelle après une naissance…

3. LES RECETTES DE DETTES (dettes d'autres institutions qui paient des intérêts à la commune)

- les dividendes : part de bénéfice d'une société dont la commune détient une part des actions (Sibelga, Dexia…) ;
- les intérêts de placements : rémunération d'un placement fait par la commune auprès d'une banque (quand la commune dispose de liquidités sur son compte et qu'elle peut les placer de manière temporaire).

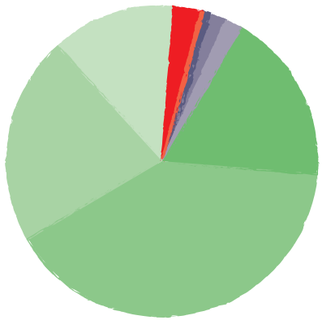
Cela correspond aux intérêts versés par la banque sur un compte personnel, dividendes d'actions…

En 2011, les recettes ordinaires de la commune d'Anderlecht s'élevaient à quasi 175 millions d'euros.

Comme dans les autres communes, l'essentiel des ressources (92%) vient des impôts et des transferts des autres niveaux de l'état belge.

DETTES : 2,9 %
- Dividendes 2,8 %
- Intérêts de placements 0,1%

PRESTATIONS : 4,4%
- Loyers 0,7 %
- Services rendus 2,0 %
- Redevances Sibelga 1,7 %



TRANSFERTS : 92,7 %
- Dotations régionales 17,6 %
- Impôts et taxes 40,4 %
- Subsides personnel enseignant 21,5 %
- Autres transferts 13,2 %

RECETTES ORDINAIRES	EN EUROS	EN %
PRESTATIONS		
LOYERS	1 258 500	0,7%
SERVICES RENDUS	3 417 779	2,0%
REDEVANCES SIBELGA	2 950 000	1,7%
SOUS-TOTAL	7 626 279	4,4%
TRANSFERTS		
DOTATIONS RÉGIONALES	30 777 742	17,6%
IMPÔTS ET TAXES	70 366 707	40,4%
SUBSIDES PERSONNEL ENSEIGNANT	37 494 482	21,5%
AUTRES TRANSFERTS	23 002 902	13,2%
SOUS-TOTAL	161 641 833	92,7%
DETTES		
DIVIDENDES	4 964 515	2,8%
INTÉRÊTS DE PLACEMENTS	150 005	0,1%
SOUS-TOTAL	5 114 520	2,9%
RECETTES ORDINAIRES TOTALES	174 382 632	100,0%

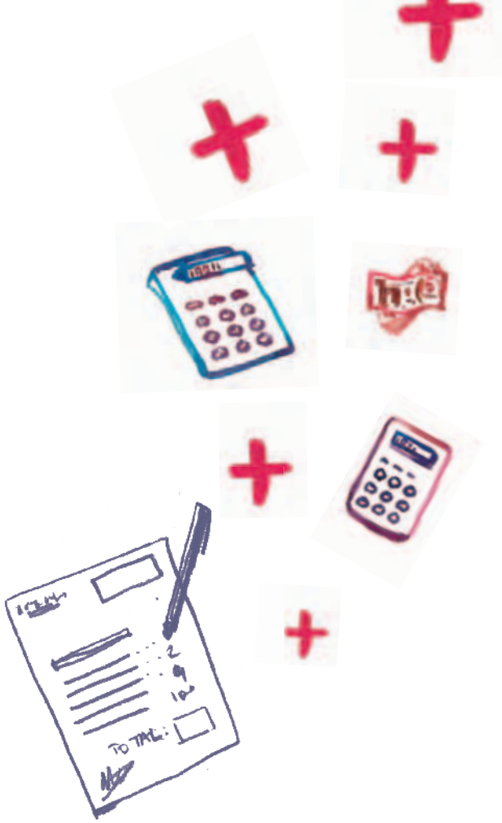
LA DOTATION DE LA RÉGION BRUXELLES-CAPITALE

Il s'agit d'une importante somme d'argent reversée par la Région Bruxelles-Capitale à toutes les communes de la région. Au cours des dernières années, cette dotation a correspondu à 25-30% des recettes ordinaires de la commune d'Anderlecht.

Il s'agit de « la dotation aux communes » qui varie en fonction de différents critères :

- *des critères objectifs : la superficie de la commune, le nombre d'habitants, la densité de la population (plus une commune est grande et peuplée, plus sa dotation est importante) ;*
- *des critères fiscaux : les recettes fiscales de la commune (plus une commune est riche, moins elle reçoit de dotation régionale) ;*
- *des critères liés aux besoins : le nombre de places dans les écoles, le nombre de personnes émargeant au CPAS, le nombre de chômeurs… (plus ces nombres sont élevés, plus sa dotation est importante).*

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE



LES IMPÔTS ET TAXES

Il s'agit de la part la plus importante des recettes ordinaires de la commune (environ 40%).

Une bonne partie des impôts sont perçus par le Ministère fédéral des finances et reversés à la commune :

- *une partie de l'impôt des personnes physiques, sous la forme d'un pourcentage additionnel ; ce pourcentage est décidé par la commune et est précisé à la fin de la déclaration d'impôt remplie par chaque contribuable ;*
- *une partie du précompte immobilier, sous la forme de centimes additionnels, dont la hauteur est également définie par la commune.*

En 2011, la commune d'Anderlecht était dans la moyenne belge au niveau de ces additionnels[2], puisqu'elle les avait placés à 6,5% de l'impôt sur les personnes physiques et à 2850 centimes sur le précompte immobiliver.

En outre, la commune perçoit également des impôts spécifiquement communaux, tels qu'une taxe sur la superficie de bureau, sur le sporting d'Anderlecht, ou des taxes pour les sacs poubelle sortis au mauvais moment…

2. Pour connaître les valeurs des centimes additionnels des autres communes bruxelloises : http://fiscus.fgov.be/interfaoiffr/ipptc/TCbxl.htm

Les dépenses ordinaires correspondent à tout ce qui est dépensé au moins une fois par an et qui est indispensable au fonctionnement quotidien de la commune.

Elles sont de quatre types :

Pour un ménage, il s'agit de l'entretien annuel de la voiture, et non pas de son achat qui correspond à un investissement à prévoir à titre exceptionnel.

1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

(l'ensemble des fonctionnaires employés par la commune et qui sont au service des citoyens)

- les services communaux de l'administration (les travaux publics, la population…) ;
- le personnel enseignant, subsidié par les Communautés française et flamande.

Le salaire versé à une personne pour le ménage, pour le jardinage…

2. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (tout ce qui est nécessaire au fonctionnement quotidien des services)

- les dépenses indispensables, telles que le paiement des factures de téléphone, les frais d'électricité, l'entretien des parcs, etc.

Pour un ménage, les coûts de chauffage, l'électricité, l'alimentation…

3. LES DÉPENSES DE TRANSFERTS (sommes transférées à d'autres institutions pour financer leur personnel et fonctionnement quotidien)

- la dotation au CPAS : la commune exerçant la tutelle sur le CPAS est obligée d'intervenir financièrement dans son fonctionnement ;
- la dotation à la zone de police : la commune intervient dans le financement de la police (la commune d'Anderlecht finance 50% des coûts de fonctionnement de la zone Midi, le reste étant à charge des communes de Forest et Saint-Gilles, ainsi que du Service public fédéral Intérieur) ;
- les autres dépenses : il s'agit principalement des subsides que la commune octroie à certaines ASBL, aux organes de culte et les montants que la commune reçoit de l'Union Européenne qu'elle doit rétrocéder à d'autres partenaires dans le cadre de projets spécifiques.

Cela équivaudrait aux montants qu'un ménage verse à d'autres qui réaliseront les dépenses ; c'est le cas d'un paiement à une maison de repos, d'une pension alimentaire, d'une aide financière aux enfants lors de leurs études…

4. LES DÉPENSES DE DETTES

- la charge des emprunts d'investissements : remboursement annuel des emprunts faits par la commune pour financer ses investissements ;

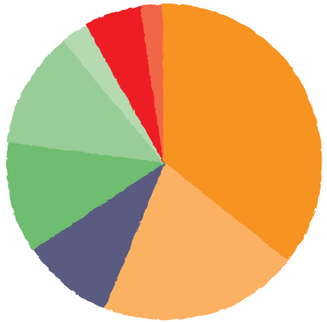
Le remboursement d'un emprunt pour l'achat d'une maison ou le financement des travaux…

- la charge des emprunts de trésorerie : intérêts relatifs à une avance de fonds demandée à la banque pour payer les salaires et le fonctionnement (généralement, en attendant l'arrivée tardive de recettes, ou alors si la commune est en déficit courant).

Les intérêts à payer après avoir été en négatif sur son compte en banque…

En 2011, les dépenses ordinaires de la commune d'Anderlecht étaient estimées à plus de 172 millions d'euros.

DETTES : 7,8 %
- Charges d'emprunt d'investissements 5,9 %
- Charges d'emprunt de trésorerie 2,0 %



TRANSFERTS : 26,3%
- CPAS 11,5 %
- Zone de police 11,8 %
- Autres 3,0%

PERSONNEL : 56,5%
- Services communaux 35,6%
- Enseignants 20,9 %

FONCTIONNEMENT : 9,4,%

DÉPENSES ORDINAIRES	EN EUROS	EN %
PERSONNEL		
SERVICES COMMUNAUX	61 482 491	35,6%
ENSEIGNANTS	36 070 370	20,9%
SOUS-TOTAL	97 552 861	
FONCTIONNEMENT		
FONCTIONNEMENT	16 199 843	9,4%
TRANSFERTS		
CPAS	19 899 323	11,5%
ZONE DE POLICE	20 327 000	11,8%
AUTRES	5 237 241	3,0%
SOUS-TOTAL	45 463 564	26,3%
DETTES		
CHARGES D'EMPRUNT D'INVESTISSEMENTS	10 130 788	5,9%
CHARGES D'EMPRUNT DE TRÉSORERIE	3 376 929	2,0%
SOUS-TOTAL	13 507 717	7,8%
DÉPENSES ORDINAIRES TOTALES	172 723 985	100,0%

À LA LECTURE DU TABLEAU, DEUX OBSERVATIONS

- Les dépenses de personnel pour l'administration et l'enseignement s'élèvent à 56,5% du budget, les marges de manœuvre étant alors très limitées. Ces ordres de grandeur sont similaires à d'autres communes de profil comparable (Schaerbeek, Saint-Gilles).

- La dotation au CPAS s'élève à ±20 millions d'euros par an ; elle n'a pas cessé d'augmenter ces dernières années.

Ces observations montrent de premiers éléments qu'il serait possible de comparer avec d'autres communes similaires pour relever d'éventuelles différences et spécificités dans le mode de gestion ou dans la répartition des dépenses de personnel et fonctionnement.

Les recettes extraordinaires correspondent à toutes les rentrées, spécifiquement destinées à de l'investissement.

1. LES RECETTES DE TRANSFERTS

Elles sont constituées des subsides en capital que la commune reçoit des autres pouvoirs publics (par exemple, les contrats de quartiers en région bruxelloise, correspondant à divers investissements financés par la Région pour la revitalisation de quartiers). Vu l'importance de cette source de financement, la commune d'Anderlecht a décidé de créer la « cellule projets subsidiés » dont la mission est de mobiliser des subventions.

Pour un ménage, ce serait l'obtention d'une prime à la rénovation, pour un embellissement de façade, pour des panneaux solaires, pour des travaux d'isolation…

2. LES RECETTES DE DETTES

Il s'agit des montants empruntés par la commune pour financer des investissements.

L'emprunt contracté pour acheter une maison, une voiture…

3. LES RECETTES D'INVESTISSEMENTS

Ces recettes extraordinaires sont le résultat de la vente de terrains ou de bâtiments appartenant à la commune. Chaque vente modifie le patrimoine de la commune, ce qui oblige à une gestion bien réfléchie de ce type de recettes qui ne peuvent servir qu'à financer des investissements.

Un ménage qui vend un terrain, une maison…

4. LES FONDS PROPRES

Les fonds propres n'apparaissent pas chaque année dans le budget. Ils existent lorsque la commune a réalisé un boni une année antérieure (quand elle a obtenu davantage de recettes que de dépenses) ou que l'argent d'une vente d'un terrain ou bâtiment réalisée l'année précédente n'a pas encore été utilisé.
Cette partie de fonds propres est donc constituée de ressources uniquement communales et montre « l'effort fourni » par la commune.

Une épargne qu'on a réussi à constituer progressivement et qui devient disponible pour réaliser un achat…

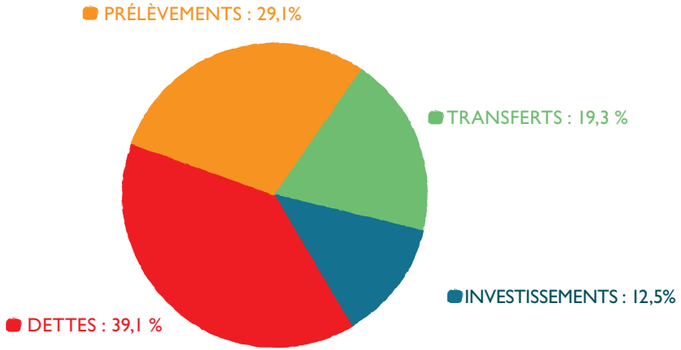
5. LES PRÉLÈVEMENTS

Parfois, il est possible de réaliser un transfert de l'ordinaire vers l'extraordinaire, mais seulement dans ce sens-là ! Cela permet d'avoir davantage de ressources en termes d'investissement, mais encore faut-il qu'il existe une disponibilité au niveau du budget ordinaire.
Ces prélèvements sont soit réinscrits comme recettes extraordinaires la même année, soit sont transférés vers une réserve pour investissements futurs et créent ainsi des fonds propres. Dans ce cas, on peut parler d'un autofinancement d'investissement grâce à une épargne réalisée sur le budget ordinaire.

Dans un ménage, il s'agirait d'une situation où on dispose d'un surplus sur son compte courant en fin de mois ou d'année, et qu'on utilise pour rembourser plus vite un emprunt.

En 2011, les recettes extraordinaires de la commune d'Anderlecht étaient estimées à quasi 36 millions d'euros.

RECETTES EXTRAORDINAIRES	EN EUROS	EN %
TRANSFERTS	6 924 116	19,3%
INVESTISSEMENTS	4 500 000	12,5%
DETTES	14 041 744	39,1%
FONDS PROPRES	0	
PRÉLÈVEMENTS	10 461 253	29,1%
TOTAL	35 927 113	100,0%



ÉTAPES POUR IDENTIFIER LES RECETTES POSSIBLES D'INVESTISSEMENTS

Le Collège établit son budget extraordinaire en plusieurs étapes :

a) il regarde d'abord les subsides qu'il peut obtenir
→ **recettes de transferts** ;

b) sa capacité d'emprunt lui permet de savoir combien la commune va pouvoir emprunter
→ **recettes de dettes** ;

c) certaines années, la commune peut compter sur un excédent de l'année antérieure
→ **fonds propres** ;

d) finalement, s'il reste d'autres investissements à financer, la commune réfléchira à revendre une partie de son patrimoine
→ **recettes d'investissements**.

CAPACITÉ D'EMPRUNT

La commune ne peut pas emprunter à sa guise, elle doit répondre – tout comme un particulier – à une série d'exigences, dont sa capacité à rembourser. Si elle a beaucoup de dépenses, elle n'aura que peu de disponibilités pour rembourser un nouvel emprunt.

Au cours des dernières années, la situation d'Anderlecht a évolué :

En 2006, la commune avait 12 millions d'euros de déficit. Annuellement, elle payait aux banques plus de deux millions comme remboursement d'emprunts.

Depuis 2007, la commune s'est engagée dans un plan d'assainissement financier encadré par la tutelle régionale (9 communes bruxelloises sont sous plan d'assainissement). La Région aide à résorber le déficit budgétaire, mais en compensation elle impose à la commune d'être à l'équilibre à l'ordinaire (pouvoir payer toutes les dépenses de salaires, fonctionnement… sans emprunter). Pour y arriver, le Collège a choisi de réduire les dépenses de l'administration.

Si la capacité d'emprunt de la commune était plafonnée jusqu'en 2008 à 6 millions par an, elle est passée à 10 millions depuis 2009.

VENDRE OU PRÉSERVER LE PATRIMOINE COMMUNAL ?

Vendre des terrains ou bâtiments communaux permet de disposer de recettes pour réaliser de nouveaux investissements, mais est-ce stratégique ?

Différents points de vue existent, certains parlant d'un appauvrissement structurel de la commune et d'autres de bonne gestion. Mais, de toute façon, le principe de la vente de patrimoine ne peut pas entraîner de diminution de la valeur du patrimoine communal puisqu'il s'agit d'une recette extraordinaire qui ne peut servir qu'à une nouvelle dépense extraordinaire.

Cela peut se traduire, par exemple, par la vente d'une friche le long du canal pour transformer ou « requalifier » une usine en logements. En même temps, il s'agit d'avoir une vision d'avenir pour ne pas vendre des biens qu'il faudrait racheter ou relouer plus tard.

Par exemple, dans le budget 2010, des recettes d'investissement apparaissaient pour seulement 4% des recettes extraordinaires de la commune d'Anderlecht, avec 1 million prévu. En l'occurrence, ce million était généré par une revente de terrain à la SNCB dans le cadre du développement du RER et par une revente de terrain à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) et la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) afin de réaliser une opération de construction de logements. Ces deux projets ont donc une finalité directe d'intérêt général et c'est dans ce cadre que leur revente a été acceptée par le pouvoir communal.

LES DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

Les dépenses extraordinaires représentent toutes les dépenses d'investissements de la commune, des achats de biens amortissables (bâtiment, photocopieuse, voiture…) ou des subsides pour investissements.

Elles reflètent davantage les intentions d'un Collège. Elles dépendent en effet des capacités et de la volonté de la commune à aller chercher des fonds supplémentaires pour développer tel ou tel investissement.

1. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS

Elles représentent les travaux que la commune compte effectuer, comme les travaux de voirie et places publiques, la construction de logements ou encore les gros travaux de réparation.

Pour un ménage, l'agrandissement de la maison, l'achat d'une voiture…

2. LES DÉPENSES DE TRANSFERTS

Montants que la commune octroie à d'autres structures (telles que les fabriques d'église, des associations sportives…) pour effectuer des investissements ; on pourrait dire qu'il s'agit d' « investissements indirects » réalisés par la commune.

Aide donnée à un enfant pour qu'il s'achète une mobylette…

3. LES DÉPENSES DE DETTES

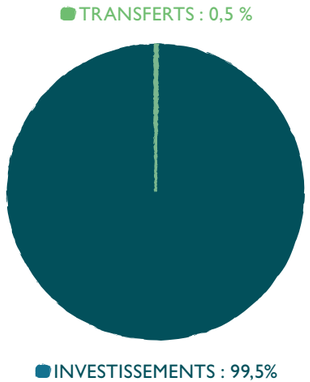
Il s'agit de placements que la commune décide de réaliser.

Placement à long terme (plus d'un an), achat d'actions ou d'obligations…

Les dépenses extraordinaires s'élèvent à plus de 35 millions d'euros en 2011, soit 17 % des dépenses totales de la commune.

De ce montant, les dépenses d'investissements correspondent à plus de 99%, alors que les transferts (investissements réalisés par d'autres) représentent moins d'1%.
Aucune dépense de dettes n'apparaît en 2011. Ce type de dépenses reste rare au sein des communes. Un exemple, néanmoins, datant de 2009 : la recapitalisation de Dexia suite à la crise financière internationale.

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES	EN EUROS	EN %
TRANSFERTS	182 216	0,5%
INVESTISSEMENTS	35 305 443	99,5%
DETTES	0	
TOTAL	35 487 659	100,0%



FINALEMENT, EST-ON EN POSITIF OU NÉGATIF ?

Chaque année, comme dans toute association ou entreprise, il faut établir un bilan annuel ou ***exercice propre*** *et voir si le solde est positif (on a accumulé plus de recettes qu'on a dépensé) ou négatif (on a trop dépensé).*

À la fin de chaque mois, un ménage fait le point pour voir si les revenus ont permis de couvrir toutes les dépenses, et donc s'il reste de l'argent sur le compte.

Mais, pour une commune – comme pour un ménage – il n'est pas possible d'isoler une année ou un mois, sans tenir compte de ce qui s'est passé auparavant.
*La commune est donc tenue d'établir l'****exercice cumulé****, ce qui consiste à additionner les exercices propres ou annuels (qu'ils soient positifs ou négatifs) depuis la création de la commune. Quand l'exercice cumulé devient positif, le solde peut alors correspondre à de nouvelles recettes pour des investissements à l'extraordinaire.*

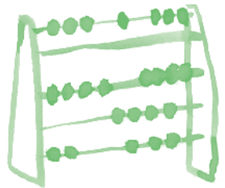
LIENS ENTRE ORDINAIRE ET EXTRAORDINAIRE

Un budget communal donne l'impression de deux boîtes étanches entre le fonctionnement (l'ordinaire) et l'investissement (l'extraordinaire).

Et c'est vrai !

Pourtant des liens existent, et leur logique est précise :

- il est possible de constituer des recettes à l'extraordinaire pour de l'investissement en faisant un emprunt ; il faut savoir que le remboursement de l'emprunt apparaît en dettes à l'ordinaire pendant toute la durée du remboursement ;
- quand un investissement est réalisé (construction d'un bâtiment, aménagement d'un espace public), les dépenses se font à l'extraordinaire, mais cela entraîne ensuite des dépenses de personnel et fonctionnement (donc à l'ordinaire) pour leurs gestion et entretien ; dans le cas de logements construits, ils peuvent générer une recette à l'ordinaire sous la forme de loyers (dans les recettes de prestations) ;
- quand apparaît un boni (solde positif à la fin de l'année) à l'ordinaire, il peut être utilisé comme recette pour des investissements (extraordinaire) ; c'est ce qu'on appelle les fonds propres dans les recettes extraordinaires ;
- dans le cas des achats d'actions (par exemple, de Dexia), le montant utilisé pour l'achat provient de l'extraordinaire puisqu'il s'agit bien d'un investissement (la commune s'est endettée pour cela) ; par contre, les dividendes provenant de ces actions apparaissent en recettes à l'ordinaire (appelées « recettes de dettes »).



Comment est réparti le budget ?

LES FONCTIONS

Les fonctions à l'ordinaire

Les fonctions à l'extraordinaire

Évolution annuelle des fonctions à l'extraordinaire

Les fonctions sont les grands domaines de compétences d'une commune. Toutes les communes doivent classer leurs dépenses de la même manière afin de permettre des comparaisons entre elles.

À titre d'exemple, une fonction correspond à toutes les dépenses liées à l'enseignement, une autre à toutes les dépenses liées aux voiries publiques...

Dans le budget communal, l'importance d'une fonction par rapport aux autres reflète bien les choix politiques d'un collège. C'est surtout vrai en termes d'investissements (à l'extraordinaire), alors que c'est moins perceptible en termes de salaires et fonctionnement (à l'ordinaire) puisque bon nombre de dépenses ne sont pas évitables légalement, ce qui limite les marges de manœuvre d'un Collège ; ce sont les dépenses obligatoires comme le personnel, les frais de fonctionnement, les dotations pour le CPAS, les cultes et la police…

Quand on parle de fonctions, on ne regarde que les dépenses. Les pages précédentes ont en effet permis d'identifier d'où vient l'argent qui permet de réaliser ces dépenses.

Il s'agit donc d'organiser les dépenses ordinaires prévues (salaires, fonctionnement…) par grand domaine, ou plutôt par politique ou compétence, appelées fonctions.

Ce tableau présente les fonctions à l'ordinaire pour l'année 2011 :

POLITIQUE / FONCTION	2011	
	EN EUROS	EN %
ENSEIGNEMENT	46 612 838	26,6%
SÉCURITÉ ET PRÉVENTION	25 127 929	14,3%
POLITIQUES SOCIALES (CPAS, moins valides, personnes âgées, aide familiale)	23 526 715	13,4%
SERVICES GÉNÉRAUX (finances, personnel, économat, informatique, bâtiments communaux…)	22 136 108	12,6%
INFRASTRUCTURES-VOIRIES + ÉCLAIRAGE PUBLIC	7 658 006	4,4%
CRÈCHES	5 970 562	3,4%
PARCS ET PLANTATIONS	4 817 866	2,8%
PROPRETÉ PUBLIQUE	3 934 955	2,2%
URBANISME ET RÉNOVATION URBAINE	3 493 357	2,0%
BIBLIOTHÈQUES	2 244 225	1,3%
SANTÉ	1 879 418	1,1%
CIMETIÈRE	1 042 742	0,6%
SPORTS	862 170	0,5%
AUTRES	25 828 037	14,7%
TOTAL	175 134 928	100,0%

CE QUE LE TABLEAU FAIT APPARAÎTRE SUR LES DÉPENSES COMMUNALES

La lecture par fonction donne une bonne visibilité des domaines dans lesquels la commune réalise les dépenses les plus élevées :

- La part la plus importante va à l'enseignement communal, Anderlecht étant la troisième commune bruxelloise en termes de réseau scolaire communal. Elle met structurellement plus de 46 millions d'euros pour ce poste (comme expliqué au niveau des recettes ordinaires, une part importante de ce montant vient de transferts des Communautés française et flamande pour le paiement du salaire des enseignants).
- Ensuite, viennent les dépenses en matière de sécurité et prévention, avec plus de 25 millions (dont plus de 20 millions de dotation pour la zone de police).
- Le poste suivant reprend toutes les dépenses liées à la politique sociale, intégrant les financements du CPAS, des moins valides, des personnes âgées et de l'aide familiale, avec plus de 23 millions.
- En quatrième position, ce sont plus de 22 millions pour les services généraux de la commune (bâtiments communaux, économat, service des finances…).

Si on observe les dernières années, ce sont invariablement ces 4 fonctions qui apparaissent au haut du tableau, avec de légères variations d'une année à l'autre. Cela reflète bien la stabilité des fonctions à l'ordinaire qui correspondent à des dépenses structurelles (voire obligatoires). À ce niveau, le choix politique du Collège se traduit par une volonté de continuité.

LA COMPLEXITÉ ET LES LIMITES D'UN TEL TABLEAU

L'organisation sous la forme de fonctions reste générale et ne permet pas toujours une réponse immédiate à des questions précises. Par exemple, les dépenses pour le 3e âge n'apparaissent pas explicitement, même si elles sont réelles. Il faut alors détailler les dépenses et croiser plusieurs fonctions. De plus, comment savoir dans quelles fonctions ont été enregistrées des dépenses en lien avec le 3e âge ?

→ Malgré l'utilité du découpage en fonctions, Le tableau reste néanmoins difficile d'accès et peu lisible pour les citoyens s'ils veulent entrer dans le détail des dépenses.

Dans ce tableau, le total des fonctions à l'ordinaire ne correspond pas exactement au total des dépenses à l'ordinaire présenté dans les pages précédentes. Même si théoriquement ils devraient être identiques, cette différence est due au fait que le tableau des fonctions, tel que présenté ici, ne correspond pas au découpage fonctionnel habituel qu'on trouve dans la comptabilité communale. Et donc, quelques petites erreurs se sont vraisemblablement glissées lors de son élaboration.

→ L'élaboration de ce type de tableau est complexe et exige de faire une nouvelle lecture de la comptabilité communale.

Sachant que ce tableau a été développé par les services de la commune d'Anderlecht pour faciliter la compréhension du budget, il n'est donc pas habituel d'y recourir et sa confection exige du temps. Pour les spécialistes en finances locales, on peut même parler d'un « découpage étrange », tellement il est inhabituel et ne correspond pas au sens comptable des fonctions (par exemple, les crèches ne constituent pas une fonction, les voiries et l'éclairage public ne sont pas liés fonctionnellement…).

→ Il en résulte, par exemple, un important montant réuni dans la fonction « autres » au bas du tableau. Loin d'être une boîte noire, il souligne la difficulté de détailler toutes les dépenses dans des fonctions simples à transmettre.

Enfin, ce tableau ne permet pas de distinguer pour chaque fonction les dépenses financées par des transferts (c'est-à-dire qui viennent de la Région, des Communautés ou de l'État fédéral) des dépenses assumées directement par la commune. L'ajout de ce type d'information dans le tableau représenterait un travail supplémentaire.

→ Sous cette forme, le tableau ne permet pas de voir quels sont les choix politiques assumés par la commune puisqu'une part importante des montants dépensés vient de transferts, comme l'important montant des Communautés pour payer le salaire des enseignants, qui devient alors une dépense obligatoire pour la commune.

Les fonctions à l'extraordinaire correspondent aux dépenses d'investissements, prévues pour les différentes politiques menées par le pouvoir communal.

Elles permettent d'identifier les choix du Collège puisqu'il a toute marge de manœuvre pour décider dans quel domaine et où il veut investir les montants disponibles chaque année. Néanmoins, c'est aussi en fonction de politiques régionales et fédérales existantes que le Collège trouvera plus ou moins facilement les ressources nécessaires pour concrétiser ses choix pour la commune.

POLITIQUE / FONCTION	2011	
	EN EUROS	EN %
URBANISME ET RÉNOVATION URBAINE	12 431 367	36,1%
ENSEIGNEMENT	6 766 500	19,7%
VOIRIES (y compris éclairage public)	4 453 000	12,9%
POLITIQUE DU LOGEMENT	2 430 000	7,1%
SPORTS	2 411 025	7,0%
CRÈCHES	1 780 077	5,2%
ESPACES VERTS (parcs)	1 453 000	4,2%
ORDRE PUBLIC ET SÉCURITÉ	1 086 237	3,2%
SERVICES GÉNÉRAUX	616 000	1,8%
CIMETIÈRE	490 000	1,4%
PROPRETÉ PUBLIQUE	252 000	0,7%
AUTRES (salle des fêtes)	125 000	0,4%
SANTÉ	75 000	0,2%
CULTURE ET LOISIRS	18 250	0,1%
BIBLIOTHÈQUES	15 000	0,0%
POLITIQUES SOCIALES (personnes âgées, aide familiale)	12 500	0,0%
CULTES	0	0,0%
TOTAL	34 414 956	100,0%

CE QUE LE TABLEAU FAIT APPARAÎTRE SUR LES DÉPENSES COMMUNALES

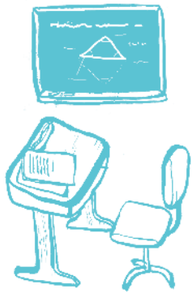
En ne regardant que les montants de l'année 2011, on constate que trois thématiques se partagent quasi 70% de l'investissement, à savoir l'urbanisme (incluant la rénovation urbaine), l'enseignement et enfin les voiries avec l'éclairage public.

- **L'urbanisme et la rénovation urbaine**, par nature, sont des domaines qui nécessitent de lourds investissements, puisqu'il s'agit de rénover des places, d'acquérir éventuellement des parcelles… Cette fonction représente 36%, avec plus de 12 millions en 2011.
  Ces investissements sont en grande partie rendus possibles grâce à des subsides régionaux, notamment dans le cadre de la politique bruxelloise des contrats de quartier durables (programme quadriennal de rénovation, ciblé sur un quartier) qui en constitue un pilier.

- **L'enseignement** est une autre fonction qui a pris de la vigueur dans les investissements de la commune au cours des dernières années, avec presque 7 millions en 2011 (soit environ 20% des investissements).
  Il s'agit d'un choix du Collège de mettre fin à certaines conditions d'accueil scolaire, parfois jugées déplorables. Par conséquent, un investissement massif, mais encore à poursuivre, est réalisé dans ce domaine.

- **Les voiries et l'éclairage public** occupent une position importante, avec quasi 4,5 millions ou 13% des investissements en 2011.

Ensuite, apparaissent le logement, le sport, les crèches, les espaces verts… D'une année à l'autre, les montants de ces politiques oscillent davantage, sans doute en lien avec des financements conjoncturels ou des choix régionaux et/ou fédéraux.



ÉVOLUTION ANNUELLE DES FONCTIONS À L'EXTRAORDINAIRE

En juxtaposant le tableau des fonctions à l'extraordinaire de plusieurs années consécutives, on peut observer l'évolution des investissements.

Même si, comme expliqué ci-avant, ces investissements dépendent souvent de financements régionaux ou fédéraux, ils reflètent néanmoins des choix politiques comme le montre ce tableau.

POLITIQUE/FONCTION	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	EN EUROS	EN %	EN EUROS	EN %	EN EUROS	EN %	EN EUROS	EN %	EN EUROS	EN %	EN EUROS	EN %
URBANISME ET RÉNOVATION URBAINE	4 574 987	22,7%	4 773 513	21,2%	2 821 154	10,7%	5 453 813	18,9%	12 431 367	36,1%	11 458 402	30,8%
ENSEIGNEMENT	2 342 401	11,6%	3 930 700	17,5%	6 069 600	23,1%	8 117 072	28,1%	6 766 500	19,7%	11 425 246	30,7%
POLITIQUE DU LOGEMENT	4 939 372	24,5%	2 689 152	12,0%	7 021 913	26,7%	3 497 600	12,1%	2 430 000	7,1%	1 303 800	3,5%
CRÈCHES	125 000	0,6%	821 000	3,6%	856 000	3,3%	960 310	3,3%	1 780 077	5,2%	907 500	2,4%

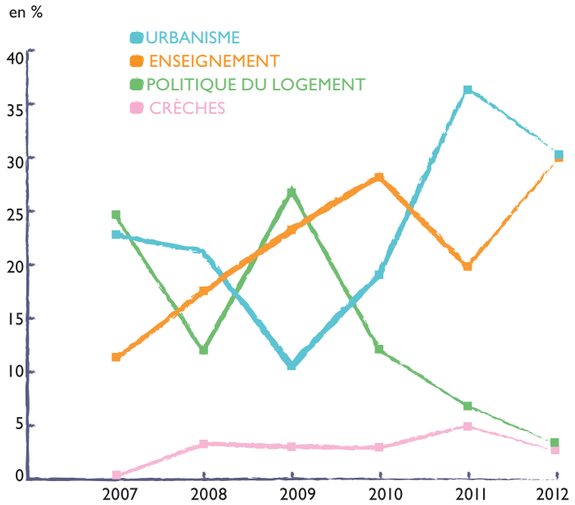
UN ZOOM SUR QUELQUES FONCTIONS PERMET DE VOIR QUE :

- **L'urbanisme** et la rénovation sont la plupart du temps aux alentours des 20 à 30%, et toujours dans les 3 postes bénéficiant du plus d'investissement. Cela montre une certaine régularité dans ce choix d'investissement, néanmoins largement conditionné par la politique de rénovation urbaine de la Région qui permet à la commune de bénéficier de montants importants d'investissement via les contrats de quartier durables.

- **L'enseignement** a clairement évolué au fil des années, puisqu'on passe d'investissements de l'ordre de 10 % à 30%. Cette évolution souligne une volonté de la commune d'investir davantage dans les infrastructures du secteur de l'enseignement.

- **Le logement** correspond également à un des secteurs importants d'investissement, mais avec de fortes variations selon les années. Cette observation ne permet sans doute pas d'en dégager un choix politique majeur ou souligne la dépendance vis-à-vis de fonds extérieurs à la commune.

- **Au niveau des crèches**, même si l'investissement reste assez faible, on observe une évolution de 1 à 5-6%. Pour voir s'il s'agit d'un changement en termes de choix politiques, il faudrait s'assurer que le 1% de 2007 ne correspondait pas à une année exceptionnelle : si toutes les années précédant 2007, l'investissement était de l'ordre de 1% pour le crèches, cela montrerait qu'il y a vraiment eu une évolution.



Ces quelques observations montrent bien l'importance d'une analyse sur plusieurs années, mais soulignent aussi qu'une période de 5 ans reste limitée pour interpréter des choix politiques. D'autant plus qu'il serait intéressant de savoir jusqu'à quel point certains choix ont été pris par la Région, plutôt que par la commune : par exemple, une incitation régionale à construire des crèches dans les contrats de quartier puisqu'il en manque à Bruxelles.

Le budget, outil de démocratie ?

LA PLACE DU CITOYEN DANS LES FINANCES COMMUNALES

Comment avoir accès aux informations sur les budgets communaux ?

Où et comment se prennent les choix politiques ?

Existe-t-il des espaces d'influence et de codécision avec les citoyens ?

Une première étape qui incite à aller plus loin…

COMMENT AVOIR ACCÈS AUX INFORMATIONS SUR LES BUDGETS COMMUNAUX ?

Se lancer dans une exploration du budget communal alors qu'on n'est pas spécialiste des finances publiques devient un travail passionnant, non pas pour la mécanique comptable qu'il exige, mais pour l'analyse de ce qu'il est, c'est-à-dire le miroir de choix politiques.
Cela nous amène, dans cette dernière partie, à nous poser d'abord la question de l'accès aux informations sur les budgets publics.

Ensuite, nous cherchons à identifier les éléments qui soulignent où et comment se prennent des décisions d'ordre politique. Enfin, au milieu de ces chiffres et montants qui ne semblent pas toujours à la portée des citoyens, nous relevons quelques espaces d'influence ou de codécision citoyenne.

Bien entendu, il reste bien d'autres aspects à aborder, qui pourraient faire l'objet de prochaines étapes de travail. Nous en aborderons quelques-uns pour conclure et identifier des pistes possibles pour le futur.

Le travail mené à Anderlecht a été une opportunité qui a permis une démarche privilégiée, notamment grâce à l'apport de personnes soucieuses de communiquer l'information et de la rendre la plus lisible possible pour les citoyens, à l'instar du tableau des fonctions présenté ci-avant et qui ne correspond pas à celui de la comptabilité classique des communes, mais qui nous apporte des éléments accessibles.

Cette étape de travail avec Anderlecht souligne son côté « exceptionnel » et, du coup, pose la question de savoir comment, dans d'autres contextes, il est possible de trouver ces informations, organisées de la sorte.

Bien sûr, il existe des obligations légales qui imposent aux communes de rendre le budget public. Mais comme on l'a dit au début de ce document, même les citoyens les plus assidus ne sont que rarement éclairés sur ce que signifient les budgets publiés. Alors, plusieurs communes décident d'organiser des séances d'information où l'élu responsable présente le budget de l'année en cours.

CE QUE DISENT LES TEXTES LÉGAUX…

« Les budgets et les comptes sont déposés à la maison communale où quiconque peut toujours en prendre connaissance sans déplacement. Cette possibilité de consultation est rappelée par voie d'affiches apposées à la diligence du Collège des bourgmestre et échevins dans le mois qui suit l'adoption des budgets et des comptes par le Conseil communal. La durée de l'affichage ne peut être inférieure à dix jours. » (Article 242 de la nouvelle loi communale)

« Chacun, [...] peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. [...] Les rétributions éventuellement demandées pour la délivrance de la copie ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant. » (Code de la démocratie locale et de la décentralisation de la Région Wallonne)

DROIT À L'INFORMATION ET DROIT À LA COMPRÉHENSION

Avoir accès à l'information est déjà une étape, mais sa compréhension plus fine et son analyse restent des enjeux centraux. Par exemple, quand on nous dit « *Grâce à une politique de rigueur budgétaire, la commune est revenue à l'équilibre financier* », cela semble une bonne nouvelle, mais analyser la manière dont a été établie cette politique de rigueur apparaît rarement de manière précise. Le droit à l'information est essentiel, mais le droit à la compréhension est encore beaucoup plus important.

Si le thème du budget et les séances publiques sur le sujet attirent peu de monde, c'est sans doute parce que les enjeux réels y sont peu présents… non pas qu'ils n'existent pas, mais ils ne transparaissent pas toujours assez clairement. Pourtant, à l'instar de la démarche menée à Anderlecht, un travail conjoint entre citoyens et pouvoirs publics est constructif : d'une part, les pouvoirs publics (services et élus) apportent les informations en les expliquant, et d'autre part, les citoyens posent des questions avec un regard peu habitué, et souvent avec le bon sens du non-expert. Le tout est d'arriver à construire ce type d'interactions, ce qui représente souvent un défi.

C'est pour les raisons explicitées ci-avant que nous avons cherché dans cette publication à mettre en lumière les types de décisions qui se prennent et où il est possible de les repérer dans le budget.

QUELLE MARGE DE MANŒUVRE POUR LES DÉCISIONS COMMUNALES ?

Si la plupart des décisions sont prises par les élus locaux (au niveau du Collège, et avec l'accord du Conseil communal), il faut néanmoins souligner la part importante des ressources financières des Région, Communautés et de l'État fédéral dont une partie arrive dans les caisses communales avec une destination prédéfinie. Ces importants montants transférés sont aussi le résultat de décisions politiques prises à d'autres niveaux et qui ne sont pas analysées ici. Cette première constatation pourrait nous amener à chercher à identifier la part des choix politiques qui sont financés par des ressources propres pour en arriver à calculer un pourcentage du budget décidé en toute autonomie (5%, 20%, 50%... ?). Si ce type d'exercice semble complexe au niveau technique, la manière de répondre à la question de « qui décide quoi ? » l'est tout autant.

L'exemple des contrats de quartier en région bruxelloise est éclairant puisque ces investissements d'une douzaine de millions d'euros dans un quartier sur 4 ans proviennent quasi uniquement de la Région ; celle-ci impose une série de prérequis et d'orientations, approuve ou non les projets et programmes, utilise des clauses suspensives pour mettre des conditions à la réalisation de certains projets. Il n'en reste pas moins que ce sont les élus communaux qui prennent la décision finale, quitte à ne pas recevoir l'intégralité de l'argent régional s'ils ne répondent pas à toutes ses exigences.

DE NOMBREUSES DÉCISIONS SE PRENNENT À L'ÉCHELON COMMUNAL

Tout en tenant compte de ces transferts financiers venant d'autres échelles de pouvoirs publics, le Collège communal prend des décisions politiques importantes, notamment :

- quand il vend ou non une part de son patrimoine immobilier (voir à ce sujet l'encadré de la page 33) ;
- quand il arrive à mobiliser des fonds (parfois d'autres échelons belges, voire européens) pour financer des politiques spécifiques ;
- quand il octroie des autorisations (permis d'urbanisme, permis d'environnement…) qui permettent le déploiement de certains types d'activités ou de constructions ;
- quand il sous-traite une partie des services publics ou choisit de les maintenir au sein de l'administration communale (voir l'exemple du service 'espaces verts' sous-traité ou non, qui a été discuté dans la publication « *Agir, à partir des budgets* » téléchargeable sur le site de Periferia) ;
- quand il définit des méthodes de travail ou des priorités d'action à développer par les services communaux ; ce type de choix politique ne se traduit pas nécessairement par des montants financiers qui apparaissent à l'ordinaire ou l'extraordinaire, mais est davantage le reflet d'une manière de faire.

EST-CE QUE ÇA SE PASSE VRAIMENT COMME DANS UN MÉNAGE ?

Tout au long du document, des situations vécues au sein des ménages ont cherché à éclairer certains types de recettes ou dépenses publiques. Pourtant, il nous a souvent été dit que la comparaison budget public / budget ménage n'est pas correcte ! C'est vrai que la comparaison est osée : les communes gèrent souvent des ressources qui concernent plusieurs dizaines de milliers d'habitants, les processus de décision et d'autorisation de dépenses sont réglementés, tout est construit sur une base annuelle… Il est également clair que la commune – et les pouvoirs publics de manière générale – ont accès à d'autres moyens que les ménages, plus particulièrement en cas d'endettement. Alors qu'une famille aura peu d'alternatives autres que se serrer la ceinture en cas de coup dur, une commune ou un pays pourra se maintenir et continuer de fonctionner, même endetté ; il dispose en effet de mesures comme les impôts et autres mécanismes économiques pour augmenter ses recettes. Il peut donc développer des moyens pour réaliser sa politique.

Même s'il est évident que la comparaison a ses limites – comme le montre notamment Sylvie Morel dans son article « *Dette de l'État vs dette des ménages* » (voir référence en fin de document) en se référant aux questions d'emprunt et de dette – il nous a semblé utile d'introduire cette référence au ménage qui reste applicable à plus d'une occasion car elle rapproche le budget public du citoyen. De cette façon, une analyse des mécanismes des prises de décision est également possible, et davantage appréhendable par les citoyens.

EXISTE-T-IL DES ESPACES D'INFLUENCE ET DE CODÉCISION AVEC LES CITOYENS ?

À l'échelon communal, plusieurs dispositifs existent où les citoyens peuvent s'exprimer sur des choix budgétaires.

ACCÉDER À DES RESSOURCES VIA DES APPELS À PROJETS

Il existe de nombreux appels à projet qui permettent aux citoyens de mettre en œuvre des projets ; leurs montants sont généralement réduits et concernent, par exemple, des actions d'embellissement ou de verdurisation de quartier…

Dans ce cas, la dimension budgétaire ne fait pas partie de la démarche puisqu'elle reste gérée par les organisateurs de l'appel, sans que les citoyens n'aient de choix à poser.

ÉLABORER DES RECOMMANDATIONS

Plusieurs démarches existent – par réglementation ou sur l'initiative d'élus – où sont élaborées des orientations et recommandations ; les notions budgétaires n'y sont que rarement discutées de manière directe.

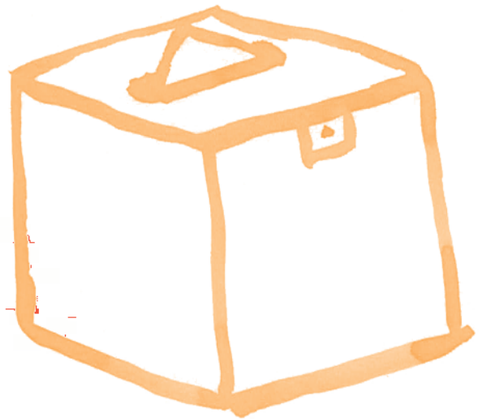
On citera par exemple des démarches comme les agendas 21 construits avec les citoyens ou des conseils thématiques ; ils ne s'accompagnent généralement pas d'un travail collectif sur les aspects et choix budgétaires.

On soulignera néanmoins la démarche menée dans le quartier de La Roue où, au-delà des recommandations pour les espaces publics du quartier, l'atelier de travail urbain qui réunissait habitants et commune a travaillé sur les choix d'investissements avec un tableau de planification et suivi financier.

CONSULTATION OU DÉLIBÉRATION ?

Une distinction importante est à faire entre les dispositifs consultatifs et les lieux délibératifs. Dans plusieurs communes bruxelloises, on retrouve des Commissions de quartier liées aux contrats de quartier durable ; celles-ci sont largement composées de citoyens et associations du quartier. Même si elles ont pour mission d'accompagner un programme d'investissements de plus de 10 millions d'euros, elles ont un rôle uniquement consultatif et ne se retrouvent donc pas en position de décision budgétaire. Les fonctions de ces commissions peuvent néanmoins varier d'une commune à l'autre, selon la dynamique mise en place.

Plus rares sont les démarches qui permettent aux citoyens de faire des choix en termes de budget et d'ainsi être confrontés à la responsabilité d'attribuer un montant à tels ou tels actions, projets, politiques. On identifie quelques rares expériences de participation délibérative : le budget participatif mené dans le quartier de Scheut en est une, même si elle correspond à un montant annuel limité de 15.000 euros.



UNE PREMIÈRE ÉTAPE QUI INCITE À ALLER PLUS LOIN…

Comprendre un budget communal, repérer ses enjeux et les analyser permet d'identifier des pistes à approfondir pour poursuivre la réflexion. Nous en reprenons quelques unes ci-dessous.

PASSER DU PRÉVU AU RÉALISÉ

Tout le document concerne la prévision budgétaire d'une commune. Comme pour toute organisation, l'élaboration d'un budget est primordiale car elle montre les intentions en fonction des ressources disponibles.

Toutefois, au-delà des intentions, il serait aussi important d'analyser ce qui a été réellement dépensé. Pour cela, il faudra repartir du compte communal où sont consignées toutes les dépenses et élaborer la même analyse que celle proposée ici au niveau de l'ordinaire, l'extraordinaire et les fonctions. Les principes restent donc les mêmes que ce soit lors de la prévision budgétaire ou lors des dépenses réelles.

En outre, la comparaison entre le réel et le prévu pourra apporter un élément d'analyse supplémentaire pour le citoyen, à partir des écarts possibles observés. Par exemple au niveau de modifications dues à la non-réception ou à une augmentation de subventions régionales, à des changements d'orientation politique, ou encore à des événements inattendus qui ont conduit les élus politiques à une modification des intentions initiales.

Tous ces éléments complémentaires d'analyse seraient donc essentiels pour avoir une image réelle de la situation d'une commune et des choix politiques opérés.

DISPOSER D'UN INSTRUMENT DE COMPARAISON

Entrer dans les finances publiques donne envie de voir si « *ça se passe dans ma commune, dans mon quartier comme chez les autres ?* ».

À plusieurs reprises dans la démarche, on peut se demander si les montants et les décisions sont similaires d'une commune à l'autre ou s'il existe de grands écarts entre les communes d'une même région, voire entre les régions. Par exemple, les centimes additionnels de l'impôt sur les personnes physiques varient-ils beaucoup d'une commune à l'autre ? La capacité d'investissement est-elle très différente à Anderlecht par rapport à Woluwe Saint Lambert, Bastogne ou Knokke ? Et si on se compare à d'autres pays d'Europe ou d'autres continents ?

Au sein d'une même commune, est-il possible d'introduire une analyse par quartier ? Par exemple, serait-il envisageable d'analyser et comparer les investissements réalisés dans les différents quartiers d'une même commune? Cela permettrait d'apporter des éléments de réponse à des commentaires souvent entendus sur l'inégalité de traitement entre les différents quartiers.

COMPARER POUR MIEUX REDISTRIBUER

La notion de comparaison est intéressante si elle contribue à avoir une vision plus juste de la réalité d'une commune, d'une région, d'un pays, voire même du monde. Il existe, par exemple, des outils cartographiques qui montrent les variations d'un quartier à l'autre, d'une commune à l'autre… à partir de toute une série de variables. Les dimensions budgétaires publiques pourraient aussi s'inscrire dans ces modes de représentation.

C'est d'ailleurs ces éléments de comparaison qui ont incité la mise en place de politiques ou mécanismes redistributifs pour diminuer les écarts. Une analyse pourrait par exemple être menée sur les différentes taxes, redevances et impôts, en analysant quelles sont les formes qui aident davantage à réduire les écarts et à encourager un principe de justice redistributive.

Dans certaines expériences de budget participatif, la comparaison entre quartiers d'une même commune a permis de disposer d'un outil qui repère les quartiers les moins favorisés (encore faut-il définir les critères sur lesquels on se base) pour leur consacrer davantage de ressources sous forme d'actions et d'investissements publics.

COMPRENDRE LES MÉCANISMES DE LA DETTE PUBLIQUE

En menant le travail sur le budget communal à Anderlecht, nous avons évoqué à certains moments les répercussions de la crise bancaire, et plus particulièrement de la banque Dexia. Nous ne l'avons pas approfondie, pourtant des groupes s'intéressent particulièrement à la question de la dette publique.

> *La plateforme d'audit citoyen de la dette publique en Belgique (ACiDe) a été créée le 19 février 2013, et se compose aujourd'hui d'une vingtaine d'organisations, d'une dizaine de groupes locaux et de plusieurs centaines de citoyennes et citoyens un peu partout en Belgique. L'audit de la dette publique est un processus qui consiste à analyser de manière critique la politique d'emprunt menée par les autorités d'un pays sur une période donnée. Mais il ne s'agit pas uniquement d'ouvrir et d'analyser les livres de comptes publics, il s'agit aussi – et surtout – de sensibiliser un maximum la population sur cette question fondamentale et de la placer au centre de l'action et du débat publics.* [3]

Comprendre la dette publique est sans doute d'autant plus intéressant qu'elle constitue un point où la comparaison entre budget public et budget d'un ménage n'est pas possible. C'est donc certainement un sujet à approfondir.

ANALYSER LES FINANCES PUBLIQUES SOUS UN ANGLE SPÉCIFIQUE

À titre d'exemple, nous montrons ici comment l'analyse des budgets publics peut être menée avec une préoccupation spécifique.

> *Les budgets sensibles au genre sont des « tentatives de briser ou de décomposer le budget en fonction de son impact sur les femmes et les hommes, en reconnaissance de leurs rôles, besoins et relations au sein de la société » (Rhonda Sharp, 1999).*

> *Il n'existe pas un outil prédéterminé valable dans toutes les situations pour analyser la dimension 'genre' d'un budget ; pour chaque tentative, il faut choisir le(s) outil(s) et les approches qui conviennent le mieux au contexte local, aux compétences et aux intentions des acteurs, et qui correspondent le mieux au système budgétaire du pays concerné.*
> *Ils comprennent aussi bien un aspect technique (la présentation du budget selon le genre, l'analyse de l'impact du relèvement des recettes et des dépenses sur les femmes et les hommes), que l'aspect politique (redéfinir les priorités concernant les dépenses en faveur des femmes et des filles, en particulier les plus défavorisées parmi elles).*

À l'image du travail mené par Vie Féminine[4] avec le soutien du Monde selon les femmes, le budget devient un point d'entrée pour analyser la manière dont chaque secteur de la population est reconnu et occupe plus ou moins de place dans la société.

3. Plus d'informations sur la dette publique : www.auditcitoyen.be et www.onveutsavoir.be

4. Informations sur le travail de Vie féminine au départ d'une question concrète (la lutte contre les violences conjugales) et d'un processus mené avec des femmes des milieux populaires : centre de documentation de Vie Féminine ou sur demande (documentation@viefeminine.be - tél : 02/227.13.00).

Quelques références pour aller plus loin

Il existe de nombreux documents sur la comptabilité publique. Nous en avons épinglé quelques-uns pour leur proximité avec des aspects abordés dans cette publication.

La nouvelle loi communale est présentée par l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre du manuel pratique du mandataire communal :
http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/nouvelle-loi-communale/texte-coordonne/budget-et-comptes-art-239-263.html

Le Vade-mecum de la comptabilité générale, rédigé par la Direction des Finances Communales et Service de Contrôle de la Comptabilité Communale du Ministère de l'Intérieur, constitue un ouvrage de référence pour la comptabilité des communes à partir de 2013 ; il explique notamment les codes fonctionnels et les différentes classes de comptes :
http://www.miat.public.lu/publications/finances_communales/plan_budgetaire/vademecum_compta_generale.pdf

Le syllabus « Finances publiques communales » de Monsieur Barbeaux, professeur honoraire de finances publiques à l'Université Catholique de Louvain – Faculté ouverte de politique économique et sociale (UCL/FOPES) présente un large tour d'horizon des finances d'une commune belge. Même si certaines données ne sont pas toutes récentes, il analyse avec précision les concepts et mécanismes. On soulignera aussi l'explication du plan comptable et des rôles de la tutelle.
http://www.periferia.be/images/BudgetCitoyen/budget_citoyen_finances_communales_barbeaux.pdf

Même si le document fait souvent référence au budget des ménages pour comprendre le budget public, Sylvie Morel présente les différences et risques que cela comporte dans son article **« Dette de l'État vs Dette des ménages »** :
http://www.economieautrement.org/IMG/pdf/Morel-12D.pdf

Un citoyen a décidé de donner accès aux **informations relatives à la tenue des conseils communaux** de toutes les communes de la fédération Wallonie-Bruxelles : un travail minutieux et analytique de chaque document, avec un moteur de recherche qui permet de voir quand, où et sous quelle forme une question spécifique a été traitée :
http://www.droitderegard.be

Auteurs

Les contenus de ce document ont été élaborés par l'équipe Periferia et n'engagent que leurs auteurs.

Remerciements

Ce document n'aurait pas été possible sans l'important travail mené avec la commune d'Anderlecht. Nos remerciements vont plus particulièrement à l'échevin des Finances, à l'inspecteur régional, au service des finances et la cellule « projets subsidiés », ainsi qu'à la Maison de la Participation.
Les premiers éléments réunis à partir de l'exemple d'Anderlecht ont ensuite été complétés par d'autres apports. Nous tenons à remercier plus particulièrement la collaboration de Michel Barbeaux, professeur honoraire de finances publiques à l'Université Catholique de Louvain – Faculté ouverte de politique économique et sociale (UCL/FOPES), ainsi que les apports et commentaires de plusieurs personnes de la plateforme d'audit citoyen de la dette publique en Belgique (ACiDe).
Nous tenons également à remercier Oda Begaeres pour sa relecture attentive.

Dessins et illustrations
Arnaud Bilande, membre de l'équipe Periferia

Graphisme
Amélie Adant, Krupuk
amelie@krupuk.be

Initialement simple outil favorisant l'échange, l'argent a aujourd'hui une place centrale dans nos sociétés et touche à plusieurs dimensions : l'économique bien sûr, mais aussi le social, le juridique et le politique !

Alors, pour mieux contrôler cet argent, on a inventé la comptabilité qui permet de « tracer » celui-ci en établissant d'où il vient et à quoi il sert. La comptabilité devrait donc être un outil idéal de démocratie amenant une transparence par sa rigueur. Mais il faut bien constater qu'il est devenu au fil du temps très technique, très spécialisé et donc très complexe.

Cette publication n'a pas pour but d'offrir un Xième cours sur les finances publiques, mais de braquer un projecteur sur un de ces outils fondamentaux qu'est le budget communal, avec la volonté de montrer où apparaissent les choix politiques.

Loin d'être aussi complexe que l'on pourrait croire (ou laisser croire), la compréhension du budget communal se révèle être un défi passionnant qui offre de nouvelles clés de lecture aux citoyens et les met en capacités d'interpeller les représentants politiques quant aux choix budgétaires qu'ils posent.

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Une publication de Periferia dans le cadre de l'Éducation permanente