

« Le budget communal constitue le 'miroir des décisions politiques', c'est là qu'on identifie comment des élus traduisent leurs intentions politiques »²

S'il est un sujet qu'il est souvent compliqué d'aborder, c'est la question des budgets. Dès qu'il s'agit de traiter de chiffres, de comptes et de bilans, beaucoup de crispations et de peurs apparaissent, qui sont difficiles à dépasser. Pourtant, une pleine participation citoyenne passe souvent par la compréhension de ces comptes et budgets, qu'ils soient communaux, régionaux ou fédéraux. Mettre le nez dans les budgets et les comptes de sa commune (mais aussi de son entreprise ou son association) est une question de démocratie et de participation citoyenne. Réserver le contrôle des chiffres à quelques-un.e.s est, en effet, perdre une partie du contrôle citoyen sur l'affectation de l'argent public. On pourrait dire que les budgets sont des sujets bien trop importants que pour être réservés aux seul.e.s expert.e.s. En effet, établir un budget, c'est faire des choix, stratégiques ou politiques. L'affectation de telle ou telle somme à un projet ou un service, ou à une association reflète la volonté politique. Affecter une grande part du budget à la Police et à la sécurité ne dit effectivement pas la même chose que si une commune affecte des budgets importants à l'accueil social et aux actions visant à la cohésion sociale ou l'enseignement. Cette fiche pédagogique vise donc à donner des éléments de compréhension des budgets communaux, ainsi que quelques pistes pour travailler ces questions avec des groupes d'adultes.

Chercher l'information (et la trouver)

Trouver l'information est la première action à mener si l'on veut analyser les budgets. Ceci n'est pas toujours chose facile. En effet, malgré internet et les technologies de l'information, toutes les communes ne mettent pas à disposition de leurs citoyen.ne.s les informations concernant le budget et les comptes communaux. Certaines communes consacrent une page de leur site web aux questions financières, d'autres ont des registres papier qu'il est possible de consulter. Il faut donc parfois chercher et trouver des manières détournées pour obtenir les chiffres complets et actualisés.

Le petit truc :

avoir les contacts de l'une ou l'autre personne au sein de l'administration qui peuvent communiquer les chiffres en temps et en heure. Ces personnes ressources peuvent être invitées à venir expliquer le budget de la commune lors d'une séance d'information avec les citoyen.ne.s intéressé.e.s.

Démystifier les chiffres et les termes

Une fois les documents utiles trouvés, il convient de pouvoir les lire correctement et comprendre ce à quoi ils font référence.

La première étape est bien sûr de démystifier les chiffres et le vocabulaire qui sont habituellement utilisés dans les finances communales. Bilans, comptes de résultats, actif, passif, investissements, autant de termes qui semblent souvent abstraits pour la plupart des gens et qu'il convient de décoder. Qui ne s'est jamais retrouvé à regarder des bilans ou des comptes de résultats en se demandant ce que pouvaient bien signifier les différentes lignes budgétaires: entre budget, compte de résultat, actif immobilisé ou circulant, passif, amortissements, charges à reporter, et autres termes, il n'est pas toujours simple de s'y retrouver. Certaines associations parlent même d'alphabétisation budgétaire ou économique.

Le petit truc :

surligner en couleurs les différentes parties du budget afin de se familiariser avec les termes spécifiques : les «fonctions» (structuration des principaux secteurs de la vie communale - Exemples : fonction 400 - voirie et communications; fonction 700 - enseignement; fonction 876 - gestion des immondices...), les tableaux récapitulatifs (synthèse des recettes/dépenses de l'exercice à laquelle on ajoute les résultats dégagés par le tableau de synthèse des exercices antérieurs); les annexes au budget, reprenant un ensemble d'éléments de références ou d'explications permettant de justifier les prévisions budgétaires.

Différences entre comptes, budget, bilans

Le budget est un acte politique par lequel le Collège communal et ses services administratifs prévoient les recettes et les dépenses de l'année à venir. Il est ensuite validé par le Conseil communal. Le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier³. C'est un **outil de prévision, d'autorisation et de contrôle.**

1. LES PRINCIPES D'UN BUDGET

Un budget communal doit respecter **cinq principes** :

- **Annualité** : l'exercice financier des communes correspond à l'année civile, donc de janvier à décembre.
- **Universalité** : le budget comprend toutes les recettes et toutes les dépenses encourues par la commune au cours de l'année visée.



- **Unité** : n'importe quelle recette communale peut (en principe) servir à payer n'importe quelle dépense (pot commun).
- **Spécialité** : les recettes et dépenses doivent correspondre à des aspects spécifiques des finances. On ne peut pas affecter une part du budget à des événements indéfinis, même si le principe d'unité prévaut.
- **Équilibre** : les recettes doivent couvrir les dépenses: un budget doit donc être à l'équilibre, c'est-à-dire qu'on ne peut pas prévoir de dépenser plus que ce qu'on aura de recettes.

2. ORDINAIRE ET EXTRAORDINAIRE ?

On distingue deux types de budgets: ordinaire et extraordinaire.

LE BUDGET ORDINAIRE					
Recettes ordinaires	en €	en %	Dépenses ordinaires	en €	en %
Prestations			Personnel		
Transferts			Fonctionnement		
Dettes			Transferts		
Prélèvements			Dettes		
TOTAL			TOTAL		

LE BUDGET EXTRAORDINAIRE					
Recettes extraordinaires	en €	en %	Dépenses extraordinaires	en €	en %
Transferts			Transferts		
Investissements			Investissements		
Dettes			Dettes		
Fonds propres					
Prélèvements					
TOTAL			TOTAL		

Le budget ordinaire comprend tout ce qui est indispensable au fonctionnement quotidien de la commune. On y trouve les dépenses et les recettes ordinaires. Les dépenses ordinaires sont de quatre types : **les dépenses de personnel** (salaires du personnel communal mais aussi des enseignants.e.s de l'enseignement communal), **les dépenses de fonctionnement** (électricité, entretien, téléphone, etc.), **les dépenses de transfert** (les sommes transférées à d'autres institutions pour financer leur personnel : les CPAS, la Zone de Police, les subsides aux associations) et **les dépenses de dettes** (charge des emprunts d'investissements et des emprunts de trésorerie). **Les recettes ordinaires**, quant à elles, peuvent être de différents ordres:

À quoi les communes dépensent-elles leur argent ?

Selon l'Union des Villes et Communes Wallonnes⁵, les communes consacrent plus de 50 % de leur budget aux trois plus gros postes fonctionnels : l'administration générale, la sécurité, le social et la santé. Les plus grosses communes ne dépensent pas forcément plus d'argent par habitant.e que les petites. En effet, les frais fixes sont les mêmes quel que soit le nombre d'habitants.e.s. Cependant, de nombreux frais encourus par les villes de plus grande importance bénéficient aux entités avoisinantes et contribuent donc à l'augmentation des dépenses par habitant.e de ces entités. Ce qui signifie que ce sont les très grandes agglomérations et les petites communes qui ont le plus de dépenses par habitant.e.

Les dépenses ordinaires des communes wallonnes en ventilation fonctionnelle

Budgets 2017 - Wallonie	En millions EUR	En %
Non imputables	238,1	4,7%
Administration générale	1.176,1	23,21%
Sécurité	737,8	14,56%
Communications	676,4	13,35%
Economie	93,7	1,85%
Enseignement	370,4	7,31%
Culture - Loisirs - Cultes	500,1	9,87%
Social - Emploi	719,5	14,2%
Hygiène - Environnement - Santé	471,2	9,3%
Logement - Urbanisme	86,1	1,7%
Dépenses ordinaires totales	5.067	100,0%

les prestations (les loyers des logements et salles communaux, les services rendus par la commune – par les crèches notamment, les redevances payées pour occuper l'espace public – par Sibelga, par exemple) ; **les recettes de transferts** (les dotations des régions, les impôts et taxes communaux, les subsides pour le personnel enseignant, les autres transferts) ; **les recettes de dettes** (les dividendes des sociétés dont la commune détient des parts) et les intérêts de placements.

Le petit truc :

environ 40% des recettes ordinaires d'une commune proviennent des impôts et des taxes. Le pourcentage additionnel provenant de l'Impôt des personnes publiques IPP (et donc du fédéral) et les centimes additionnels provenant du précompte immobilier (et donc du régional). Certaines taxes communales existent également et varient selon les communes⁴.

Un budget extraordinaire comprend toutes les dépenses et recettes liées à l'investissement, c'est-à-dire celles qui modifient le patrimoine communal : ventes ou achats de bâtiments, subsides en capital, etc.

Les recettes extraordinaires sont également de plusieurs types : de **transferts** (dotations spécifiques), d'**investissements** (ventes de biens immeubles...) et de **dettes** (emprunts contractés en vue de financer un projet extraordinaire). Il y a également les fonds propres : boni d'une année antérieure, ou argent de la vente d'un terrain ou immeuble. Les prélèvements permettent de réaliser de manière exceptionnelle un transfert de l'ordinaire vers l'extraordinaire, à condition qu'une épargne existe au niveau ordinaire. Il en va de même pour **les dépenses extraordinaires** : de **transferts** (subsides octroyés par la commune en vue de financer des projets extraordinaires...), d'**investissements** (travaux, constructions, acquisitions d'immeubles...) et de **dettes** (prises de participation, remboursements anticipés d'emprunts...) au service extraordinaire.

Pour comprendre les montants affectés à tel ou tel poste budgétaire et savoir si cela représente une dépense conséquente ou pas, il importe de pouvoir avoir une idée des grandeurs de ce chiffre mais également de pouvoir les replacer dans un ensemble de dépenses. Par exemple, les dépenses de rénovation d'une voirie doivent être mises en relation avec les dépenses d'entretien et de nettoyage de l'espace public, et donc avec les postes de financement des salaires des employés.e.s communaux.ales.

Le petit truc :

en groupe, prendre le budget d'une commune et se le répartir, à la manière d'un arpentage. À partir d'une question commune, par exemple : « Combien d'argent ma commune dépense-t-elle pour la petite enfance ? », chaque participant.e recherche dans les feuilles dont il-elle dispose les lignes budgétaires qui pourraient concerner ce domaine. Les réponses trouvées susciteront, sans nul doute, des discussions et questions entre les participant.e.s, discussions qui pourront être soumises aux pouvoirs communaux. C'est l'occasion de se rendre compte des différents aspects d'un investissement ou d'une dépense : dans le cas de la petite enfance, il s'agit de prendre en compte les dépenses liées aux infrastructures, aux emprunts pour les financer, mais aussi aux dépenses de personnel et de fonctionnement.

Le poids budgétaire d'un.e citoyen.ne

Comment calculer le poids budgétaire d'un.e citoyen.ne, c'est-à-dire les dépenses encourues par la commune pour chaque citoyen.ne? Rien de plus simple. Pour calculer ce poids budgétaire, il faut disposer du budget total de sa commune et diviser ce montant par le nombre d'habitant.e.s de la commune. Le résultat donne la part du budget qui correspond à chaque citoyen.ne : cette valeur représente le «poids budgétaire du citoyen.ne».

Les comptes communaux et les bilans

Les comptes communaux sont les documents de vérification du respect du budget prévisionnel défini un an plus tôt par le Conseil et le Collège communal. C'est un état des lieux réel des recettes et dépenses engendrées l'année précédente. Il est préparé par le Collège avec l'aide du receveur communal et des services financiers, puis approuvé par le Conseil. C'est un outil d'évaluation financière réelle des finances de la commune, un bi-

lan des actions et politiques menées. On fait les comptes en fin d'année civile, une fois que les dépenses et les recettes sont actées. Le bilan permet de voir où on en est mais c'est toujours pendant ou après. Le budget est toujours prévisionnel, c'est-à-dire antérieur à la réalisation des dépenses, contrairement au bilan qui, lui, exprime ce qui a été réalisé et dépensé.

Budgets communaux et budget d'un ménage: comparer pour comprendre

Le petit truc :

pour comprendre les différents types d'affectation budgétaire d'une commune, l'Asbl Periferia utilise la comparaison avec le budget d'un ménage⁶. Cela donne les parallèles figurant dans ce tableau.

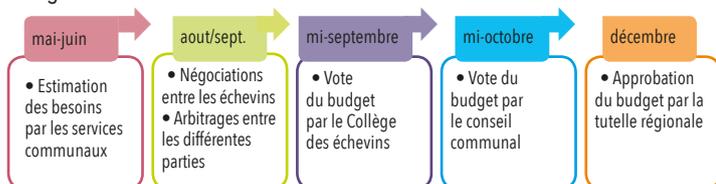
Avec ces exemples, on comprend mieux que si une commune a besoin d'argent pour financer un nouveau projet ou pour payer les travailleur.

euse.s, elle a besoin de rentrées et, donc, soit d'avoir des recettes ordinaires (par exemple, augmenter ses impôts) ou extraordinaires (vente d'un bâtiment communal). Vendre une partie du patrimoine communal n'est cependant pas sans poser question : en effet, une commune dont le patrimoine s'appauvrit, n'est-elle pas en train d'hypothéquer le futur au nom de besoins de dépenses immédiates ?

Dans un budget communal, on parle de	Chez soi ou sur son compte en banque, on parlera de
Recettes ordinaires de prestations : par exemple, quand une commune loue des bâtiments à des tiers ou reçoit un montant pour des services rendus (couts d'accès à une crèche communale versé par des parents,...)	Ça correspond au salaire qu'on reçoit pour le travail que l'on fait (notion de service rendu), ou aussi à un loyer qu'on perçoit si on est propriétaire d'une maison mise en location
Recettes ordinaires de transfert : c'est notamment les montants qui proviennent de la Région pour la commune (une part des impôts, diverses formes de subvention, ...)	Dans une famille, ça serait par exemple, les allocations familiales.
Recettes extraordinaires d'investissement : lorsqu'une commune décide de vendre des terrains, des bâtiments, ...	C'est la même situation lorsqu'on revend une voiture ou des biens pour disposer de liquidités.
Dépenses ordinaires de personnel : ce sont les montants destinés à payer les personnes qui travaillent dans tous les services communaux.	Dans une famille, ça serait le montant payé pour disposer d'une femme de ménage ou d'une personne qui garde les enfants.
Dépenses extraordinaires de transfert : lorsqu'une commune octroie des fonds à une autre structure pour réaliser des investissements.	C'est comme quand des parents décident d'aider un de leurs enfants à s'acheter une mobylette.
...	...

Le cycle du budget

L'élaboration d'un budget est un processus lent qui implique différents acteurs et actrices. Comprendre ce cycle permet de savoir quand il est possible et important d'agir, en tant que citoyen.ne, pour tenter d'orienter les budgets communaux.



Les alternatives

Dans l'élaboration des budgets, locaux mais également régionaux, des logiques dites alternatives peuvent être mises en œuvre. Parmi ces visions "alternatives" des finances communales, figurent bien sûr le budget participatif mais aussi l'analyse des budgets à partir d'un angle spécifique, notamment l'analyse genrée ou la budgétisation sensible au genre (le genderbudgeting). Par ailleurs, on voit se développer, ces dernières années, des revendications pour un audit citoyen de la dette et, donc, des budgets.

Le petit truc :

si l'on veut, en tant qu'association ou citoyen.ne, peser sur le budget communal, c'est dès le printemps qu'il faut se mettre à pied d'œuvre pour mobiliser les citoyen.ne.s mais aussi sensibiliser les services communaux aux besoins de la population. C'est le moment de demander aux pouvoirs communaux de pouvoir disposer d'une partie du budget (si pas la totalité) en budget participatif et de préparer la mise en œuvre de celui-ci (voir point ci-dessous).

LA BUDGETISATION SENSIBLE AU GENRE

Le Conseil de l'Europe en donne la définition suivante : « L'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire implique une évaluation des budgets existants avec une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire ainsi qu'une restructuration des revenus et dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les

hommes.» Il s'agit de permettre une prise en compte des besoins spécifiques et différenciés des femmes et des hommes et de développer une gestion participative des budgets qui permettent une meilleure réappropriation de tout ou partie des fonds disponibles par les citoyens et citoyennes. En effet, dans les budgets « classiques », les citoyens sont des individus indifférenciés, qui n'ont pas de besoins spécifiques et qui sont neutres en termes de genre.

Selon l'Asbl Le Monde selon les Femmes, la budgétisation sensible au genre est une stratégie et un outil visant à concrétiser l'égalité au travers des budgets, en adoptant des « lunettes de genre » et en mesurant, notamment, l'impact différencié, sur les hommes et sur les femmes, des politiques menées, des ressources allouées et des dépenses effectuées. Cette façon de faire permet de restructurer les budgets de manière à promouvoir l'égalité de genre et contribue à reconnaître et rendre visible la contribution du travail non rémunéré des femmes dans le secteur reproductif et productif, mais également de réorienter certaines actions et politiques pour atteindre cet objectif d'égalité. Pour cela, il est nécessaire de pouvoir disposer de statistiques genrées, mais également de pouvoir sensibiliser et former les pouvoirs publics, ainsi que les acteurs et actrices de la société civile, à cette approche.

Le petit truc :

pour savoir si une politique pourrait bénéficier d'une approche genrée, demandez-vous si elle favorise les hommes ou les femmes, quels en sont les bénéficiaires ? Cette question vous permettra de prendre conscience que certains « points aveugles » dans des politiques qui sont souvent présentées comme neutres, sont en réalité genrées.

LES BUDGETS PARTICIPATIFS

Selon l'Asbl Periferia, cinq principes fondamentaux sont incontournables pour pouvoir parler de budget participatif. Le premier est, bien sûr, **la volonté politique** sans laquelle aucune démarche participative ne peut être mise en place. Il peut venir d'un.e bourgmestre ou d'un.e échevin.e mais

Conclusions

Cette fiche fournit quelques éléments de compréhension des budgets communaux. Bien sûr, elle ne remplace pas la réappropriation collective d'un budget communal, les tableaux et la loupe citoyenne en main pour analyser les chiffres témoignant des orientations politiques, les priorités de sa commune et les incohérences budgétaires. Mettre le nez dans les

Notes

1 Cette fiche pédagogique est largement inspirée du travail effectué dans le cadre des élections communales 2018 par le CIEP Communautaire et le MOC Charleroi-Thuin en collaboration avec l'asbl Periferia, dont les nombreux manuels et analyses relatifs aux budgets ont inspiré cette fiche. Il ne s'agit donc ici que de donner quelques éléments de compréhension des budgets communaux, sans

se consacrer à une analyse pointue des nombreux autres aspects : comptes de résultat, bilans, etc.

2. *Agir, à partir des budgets*, Bruxelles, Periferia, 2012.
 3. Définition de l'École de Gestion de l'UCL, citée par Periferia, Formation aux budgets communaux (CIEP), 28 novembre 2017.
 4. <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/fiscalite>

5. Katlyn VAN OVERMEIRE, *Les finances communales: structures et évolutions récentes* <http://www.uvcw.be/articles/4,23,3,0,2175.htm>, consulté le 23 mai 2018

6. Comparaison faite dans *Agir à partir des budgets*, Bruxelles, Periferia, 2012.
 7. Pour en savoir plus: MOC Charleroi-Thuin
 Tél: 071.31.22.56 Mail: secretariat@moc-ct.be

Pour aller plus loin

– *Et si nos sous nous étaient contés... comprendre les finances locales*, Bruxelles, Periferia, 2013.
 – *Agir, à partir des budgets*, Bruxelles, Periferia, 2012.
 – *S'y retrouver dans le budget régional* (en collaboration avec Vie Féminine), Bruxelles, Periferia, 2010.
 Tous les documents de Periferia sont téléchargeables sur leur site : www.periferia.be

– *Genre et Budget*, Bruxelles, Le Monde selon les Femmes, 2015 (Les Essentiels du genre).
 – *Audit Citoyen de la Dette, Acide* (www.auditcitoyen.be/)
 – *La citoyenneté et la démocratie communale* : fiche thématique de la Campagne *Agis, t'es du local !* du CIEP Communautaire, 2018 (www.ciep.be)

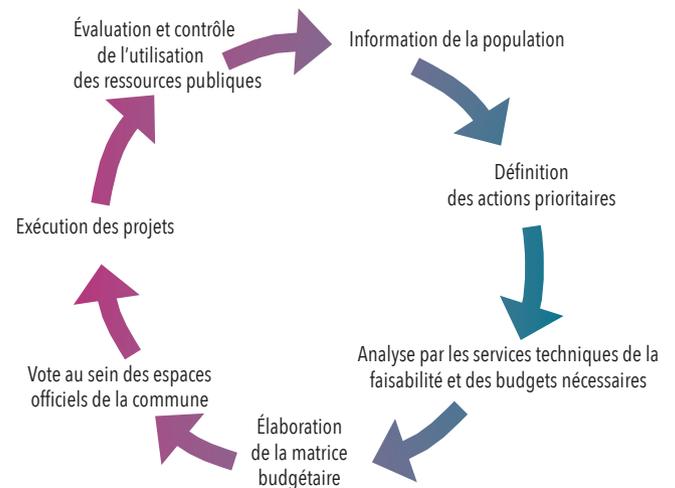
Les sites des pouvoirs locaux :

– Région Bruxelles-Capitale : <http://pouvoirs-locaux.brussels/theme/fiscalite>
 – Région wallonne : <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/931>



aussi naître de l'impulsion citoyenne. Une fois la volonté acquise, il est nécessaire de mettre des «**montants réels**» en débat. Il faut que ce soit le budget public qui soit discuté avec les citoyens et non pas l'argent déjà attribué à un projet ou d'un processus visant à définir des priorités politiques. Enfin, qui dit participatif, dit bien sûr mobilisation et implication de la population et des acteurs de la société. Il importe, dès lors, de pouvoir sensibiliser et informer

correctement les citoyens aux enjeux d'un budget participatif. Le quatrième principe est le croisement d'intérêts entre les différentes parties : il est évidemment nécessaire que les différents acteurs et actrices arrivent à un consentement sur l'objet du budget participatif, consentement souvent plus « valable » lorsqu'on a dû confronter des points de vue plus divergents. **La révision collective des règles** est le dernier principe important. Il permet, en effet, d'évaluer chaque année la manière dont les choses se sont déroulées, les règles qui fonctionnent, les objectifs atteints ou non. Cette évaluation/révision est ce qui permet de repartir sur de bonnes bases l'année suivante, de manière souple et constructive, en respectant, tant que faire se peut, le cycle suivant :



budgets, c'est notre rôle citoyen ! C'est ce que propose, notamment, le MOC Charleroi-Thuin⁷ qui a mis en place un groupe de travail visant à mettre le nez (et plus encore) dans les budgets de la Ville de Charleroi. N'hésitez pas à prendre exemple sur eux et elles et faire de même dans votre commune.